

S U P R E M O T R I B U N A L A D M I N I S T R A T I V O



Diálogo Judiciário Luso-Ítalo-Grego

· I ·

CONCLUSÕES DA REUNIÃO TRILATERAL DE TRABALHO
COM OS CONSELHOS DE ESTADO ITALIANO E GREGO
SOBRE

«Execução de Julgados»

Roma, Palazzo Spada - 8 de Junho de 2026

TÍTULO *Diálogo Judiciário Luso-Ítalo-Grego*

AUTOR Supremo Tribunal Administrativo

COORDENAÇÃO Suzana Tavares da Silva

DESIGN Isabel Ferreira

LISBOA, 2026

ISBN: 978-989-36871-5-4



Programme

Trilateral meeting — Italian Council of State, Hellenic Council of State, Supreme Administrative Court of Portugal. Rome, 7–8 June 2026.

Actions for Enforcement Proceedings: definition, essential features and procedure.

DELEGATIONS

Italy: President Luigi Maruotti; State Councillor Eugenio Tagliasacchi. *Greece:* President Michail Pikramenos; Associate Councillor Dimitra Mavropodi. *Portugal:* President Jorge Miguel Barroso de Aragão Seia; Justice Suzana Tavares da Silva.

Sunday, 7th June 2026

- | | |
|--------------|---|
| 18:00 | Visit to Palazzo Spada and Borromini Perspective |
| <hr/> | |
| 20:00 | Welcome dinner at Restaurant Terrazza Borromini (Via di Santa Maria dell'Anima 30 — 00186 Roma).

<i>Participants:</i> Michail Pikramenos, Jorge Miguel Barroso de Aragão Seia, Dimitra Mavropodi, Suzana Tavares da Silva, Luigi Maruotti, Giulio Castriota Scanderbeg, Giuseppe Chinè, Marina Perrelli, Eugenio Tagliasacchi. |
-

Monday, 8th June 2026

- | | |
|--------------|---|
| 09:30 | Welcome at Palazzo Spada by the European and International Relations Office |
| <hr/> | |
| 09:45 | <i>Opening — Four Seasons Hall.</i> Welcoming by the President of the Council of State, Luigi Maruotti |
| <hr/> | |
| 10:00 | <i>Session I — Action for Enforcement Proceedings in the Italian Administrative Process:</i> scope of application and legal nature of the proceedings; preconditions; competent court; procedure: specific features as compared with ordinary proceedings; decision and procedural instruments ensuring its effective enforcement (adoption of the administrative measure, appointment of an ad acta commissioner, astreintes); appeals.

<i>Rapporteur:</i> State Councillor Eugenio Tagliasacchi. |
-

TRILATERAL MEETING

COUNCIL OF STATE OF ITALY · COUNCIL OF STATE OF GREECE · SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
OF PORTUGAL
ROME, PALAZZO SPADA, 8 JUNE 2026

Focus: progressive res judicata: supervening facts and changes in law; compensation for damage within enforcement proceedings; scope of enforcement proceedings — challenge to the measure adopted by the Public Administration in compliance with the judicial decision (ordinary or enforcement proceedings?); challenge to acts of the commissario ad acta (complaint and requests for clarification within enforcement proceedings, or ordinary proceedings?).

10:45 Questions & Answers

11:00 Coffee break

11:15 *Session II — Action for Enforcement Proceedings in the Greek Administrative Process:* scope of application and legal nature of the proceedings; preconditions; competent court; procedure: specific features as compared with ordinary proceedings; decision and procedural instruments ensuring its effective enforcement; appeals.

Rapporteur: Associate Councillor Dimitra Mavropodi.

Focus: the reform of enforcement proceedings in Greece from the perspective of ensuring effective judicial protection consistent with Article 13, also in light of the recent case-law of the European Court of Human Rights; the proposed reform: (a) strengthening the powers of the enforcement court, (b) more active involvement of the Administration in the proceedings, (c) reinforcement of the accountability mechanism of the competent public official in default; the respective systems for ensuring “effectiveness”, in terms of procedural arrangements and the extension of the powers of the enforcement court and, where appropriate, those of the court adjudicating on the merits.

12:00 Questions & Answers

12:15 *Session III — Action for Enforcement Proceedings in the Portuguese Administrative Process:* scope of application and legal nature of the proceedings; preconditions; competent court; procedure: specific features as compared with ordinary proceedings; decision and procedural instruments ensuring its effective enforcement; appeals.

Rapporteur: Justice Suzana Tavares da Silva.

Focus: limits to the enforcement of judgments: conditions for delivering a judgment with substitutive effects in place of an administrative decision unlawfully omitted, or for imposing a compulsory pecuniary penalty on the administrative official who unlawfully fails to comply with the decision; brief remarks on the enforcement of judgments delivered by the European Court of Human Rights (ECtHR).

13:00 Questions & Answers

TRILATERAL MEETING

COUNCIL OF STATE OF ITALY · COUNCIL OF STATE OF GREECE · SUPREME ADMINISTRATIVE COURT
OF PORTUGAL
ROME, PALAZZO SPADA, 8 JUNE 2026

13:15 Lunch break

14:45 *Closing remarks* — President Michail Pikramenos · President Jorge Miguel Barroso
de Aragão Seia · President Luigi Maruotti

Índice

I. O significado institucional do encontro.....	7
<i>Discursos de abertura dos Presidentes</i>	8
II. Enquadramento comparativo e tese	9
III. O modelo italiano: o « <i>giudizio di ottemperanza</i> »	10
IV. O modelo grego: os Conselhos de Conformidade e o seu contra-exemplo	14
V. O modelo português: amplos poderes delimitados pelo caso julgado	18
VI. Resumo comparativo	21
VII. Considerações finais	22

I. O significado institucional do encontro

O presente documento sumaria, num quadro comparativo, os trabalhos da reunião académica trilateral realizada em Roma, no Palazzo Spada, a 8 de Junho de 2026, que reuniu delegações do Conselho de Estado italiano, do Conselho de Estado grego e do Supremo Tribunal Administrativo português.

O tema — a execução de sentenças, no que diz respeito à sua definição, características essenciais e procedimento — foi abordado por três relatores, cada um na perspectiva dos respectivos sistemas jurídicos, e precedido por palavras de abertura dos três presidentes. O relato que se segue mantém esta sequência narrativa.

Discursos de abertura dos Presidentes

Coube ao presidente do Conselho de Estado italiano, Luigi Maruotti, na sua qualidade de anfitrião, dar início aos trabalhos. Recordou que a execução das decisões judiciais constitui o momento em que a protecção judicial se concretiza e em que a subordinação da Administração à lei — uma dimensão fundamental do Estado de direito — é definitivamente avaliada, e manifestou a esperança de que a comparação das três experiências permitisse encontrar soluções para melhorar os sistemas e reforçar a eficácia da protecção dos cidadãos e a confiança mútua entre as jurisdições europeias.

O Presidente do Conselho de Estado da Grécia, Michail Pikramenos, situou imediatamente o tema no contexto da reforma legislativa em curso na Grécia, salientando que a obrigação da Administração de cumprir as decisões judiciais está consagrada na Constituição e que o desafio comum reside em conferir ao juiz de execução poderes que sejam verdadeiramente efectivos, sem comprometer o equilíbrio constitucional entre os poderes do Estado.

Por fim, o presidente do Supremo Tribunal Administrativo português, Jorge Aragão Seia, recordou que, desde 1977, a execução das sentenças tem sido um instrumento fundamental para uma protecção judicial eficaz no contencioso administrativo português e que o verdadeiro teste ao Estado de direito reside não apenas na declaração da lei e do direito pelas decisões judiciais, mas na garantia do seu cumprimento. As três apresentações convergiram, assim, para uma premissa comum: a execução é a fase em que a justiça administrativa prova, ou refuta, a sua eficácia.

II. Enquadramento comparativo e tese

Os três sistemas jurídicos reconhecem que a execução das sentenças é um aspecto indissociável da protecção judicial efectiva, ancorado numa base constitucional¹. Partilham também o recurso a medidas coercivas indirectas de natureza pecuniária — *multas* ou sanções pecuniárias compulsórias — e estão, em comum, sujeitos ao requisito de protecção efectiva decorrente do artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e do artigo 47.º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Divergem, no entanto, num ponto estrutural decisivo, que constitui o tema central deste exercício de direito comparado: o quadro institucional responsável por garantir o cumprimento das decisões judiciais.

Defende-se, de facto, que a eficácia da execução não se mede pela severidade abstracta das sanções impostas, mas por uma combinação de dois factores: por um lado, o âmbito dos poderes de revisão e substituição conferidos ao juiz de execução; por outro, a credibilidade dos instrumentos coercivos à sua disposição.

Uma comparação entre os modelos italiano e português — que confiam a execução a um juiz com amplos poderes definidos pela *res judicata* — e o modelo grego — baseado em conselhos de cumprimento não contenciosos — permite testar esta hipótese, sendo que este último fornece a contra-evidência mais expressiva.

¹ Em Portugal, os artigos 20.º e 268.º, n.º 4, da Constituição. Na Grécia, os artigos 94.º, n.º 4, e 95.º, n.º 5, da Constituição, consagrando este último expressamente a obrigação de cumprimento e a responsabilização do funcionário em falta. Em Itália, o dever de executar as decisões do tribunal administrativo está agora codificado no artigo 112.º do Código de Processo Administrativo (CPA).

III. O modelo italiano: o «giudizio di ottemperanza»

A experiência italiana, apresentada pelo Conselheiro de Estado Eugenio Tagliasacchi, situou o processo de execução (*giudizio di ottemperanza*) no âmbito da relação entre a *res judicata* e o cumprimento. É importante começar por distinguir entre os efeitos da *res judicata*: as decisões processuais, adoptadas ao abrigo do artigo 35.º do Código de Processo Administrativo, tendem a ter efeito intraprocessual, enquanto as decisões sobre o mérito, ao abrigo do artigo 34.º, produzem efeito extraprocessual. A isto acresce a distinção, herdada do processo civil, entre *res judicata formal* e *res judicata material*, sendo esta última regida, no que diz respeito ao efeito preclusivo entre as partes, pelo artigo 2909.º do Código Civil italiano.

O âmbito subjectivo da *res judicata* administrativa reveste-se de particular interesse comparativo, uma vez que, em determinadas situações, pode produzir efeitos *erga omnes* — nomeadamente quando o acto anulado tem conteúdo geral ou regulamentar de natureza indivisível². O tema central da apresentação, contudo, foi a formação progressiva da *res judicata* e a sua susceptibilidade a alterações de facto e de direito, em particular ao *ius superveniens* de origem europeia.

No que diz respeito à evolução histórica, convém recordar que o «giudizio di ottemperanza» foi originalmente concebido, ao abrigo da legislação de 1865 e 1889, para decisões definitivas dos tribunais ordinários, tendo sido posteriormente alargado pela jurisprudência às decisões dos tribunais administrativos e, por fim, pela Lei n.º 205/2000, às medidas provisórias e às sentenças de primeira instância que não tenham sido suspensas. O artigo 112.º do Código de Processo Administrativo estabelece agora o regime geral, dispensando o requisito de a decisão ser definitiva e vinculativa no caso das decisões dos tribunais administrativos e permitindo que sejam instaurados processos de execução contra pessoas que não sejam órgãos administrativos.

Vale a pena sublinhar a natureza multifuncional deste tribunal, tal como afirmado pela jurisprudência³: é responsável não só pela execução da decisão, mas também pelos recursos compensatórios e declaratórios que lhe conferem eficácia.

² Conselho de Estado, Secção VI, n.º 1469/2011.

³ Assembleia Plenária do Conselho de Estado n.º 2/2013, que reconhece que o tribunal de execução, para além da sua função estritamente executiva, tem o poder de impor multas coercivas periódicas (artigo 114.º, n.º 4, alínea e), do CPA), a condenação no pagamento de montantes relativos à reavaliação e aos juros vencidos após a sentença ter transitado em julgado, a indemnização por impossibilidade ou incumprimento de uma obrigação específica, a declaração de nulidade de actos praticados em violação ou em fraude à coisa julgada e a execução de esclarecimentos (artigo 112.º, n.º 5, e artigo 114.º, n.º 7, do CPA).

As sanções *pecuniárias*, classificadas como medidas coercivas indirectas de natureza pecuniária, foram analisadas à luz da jurisprudência que reconheceu a sua aplicação mesmo a sanções pecuniárias e a sua revisão, no âmbito de um processo interlocutório no âmbito do processo de execução, quando circunstâncias sobrevenientes tornam a sua determinação manifestamente injusta⁴. A natureza do «*acta commissioner*» — descrito pelo Código como um auxiliar do tribunal — foi igualmente discutida, tal como o regime que rege os actos praticados pela Administração e por esse comissário na sequência da sua nomeação⁵. No entanto, o que é decisivo para os termos da comparação aqui em apreço é o reconhecimento de que a norma estabelecida pelo juiz, dada a sua natureza flexível, pode ser afectada pelo *ius superveniens*, sendo os acórdãos interpretativos do Tribunal de Justiça da União Europeia equiparados a uma medida legislativa superveniente, de modo a permitir que o juiz de execução adopte decisões correctivas ou complementares que impeçam a consolidação de efeitos contrários ao direito da União⁶.

A exposição esclareceu igualmente as categorias de coisa julgada das quais depende o regime de execução. A *res judicata formal* — que ocorre quando a sentença já não pode ser impugnada por recurso ordinário, recurso para o Tribunal de Cassação ou revogação nos termos do artigo 324.º do Código de Processo Civil — contrasta com a *res judicata material*, regida pelo artigo 2909.º do Código Civil no que diz respeito ao efeito preclusivo entre as partes, herdeiros e sucessores. A estas acrescentam-se o conceito de *res judicata parcial* (artigo 329.º, n.º 2, do Código de Processo Civil), em que a impugnação de parte da decisão implica aquiescência quanto ao restante, e o da *res judicata implícita*, relativa ao que a sentença se limita a afirmar tacitamente — uma questão contestada, em termos de competência, pela jurisprudência do Tribunal de Cassação de 2008 e agora pelo artigo 9.º do Código de Processo Administrativo.

No que diz respeito ao efeito das alterações de facto e de direito, a questão foi ilustrada pelo caso da anulação de uma recusa de concessão de uma licença de construção, seguida de uma alteração ao plano de ordenamento urbano: as alterações ao plano introduzidas após a recusa só prevalecem se ocorrerem antes de a sentença de anulação ser notificada à parte que dela beneficiou (Assembleia Plenária n.º 1/1986). No que diz respeito ao direito da UE, observou-se que este pode prevalecer sobre a coisa julgada em situações específicas (jurisprudência dos processos *Lucchini* e *Olimpiclub*), enquanto que, no que se refere à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o Tribunal Constitucional estabeleceu uma abordagem diferente na Decisão n.º 123/2017.

⁴ Assembleia Plenária n.º 15/2014, relativa à aplicabilidade de sanções pecuniárias às indemnizações monetárias; e n.º 7/2019, relativa à sua passibilidade de revisão no âmbito dos processos de esclarecimento em caso de factos supervenientes ou de evolução jurídica.

⁵ Assembleia Plenária n.º 8/2021.

⁶ Assembleia Plenária n.º 11/2016.

No que diz respeito às condições e à competência, estando dispensada a notificação prévia (artigo 114.º), a acção de execução (*actio indicati*) prescreve ao fim de dez anos a contar da data em que a sentença se tornou definitiva, prazo classificado como prazo de prescrição pela Assembleia Plenária n.º 24/2020. A competência é atribuída nos termos do artigo 113.º do Código de Processo Administrativo: nos casos referidos no artigo 112.º, n.º 2, alíneas a) e b), a acção é intentada perante o juiz que proferiu a decisão a executar — sendo também competente o Tribunal Administrativo Regional (TAR) no que diz respeito a decisões confirmadas em recurso com fundamento em conteúdo substantivo idêntico —, enquanto em todos os outros casos é competente o T.A.R. do distrito em que se situa o tribunal que proferiu a sentença. A este respeito, tem havido discussão quanto à equivalência de um decreto presidencial emitido num recurso administrativo extraordinário a uma coisa julgada administrativa, com a consequente transferência da execução para o Conselho de Estado (Assembleia Plenária n.º 9/2013).

O modelo italiano confirma, assim, a primeira componente da tese: *a eficácia decorre da concentração, no juiz de execução, dos poderes de julgamento, substituição, coacção e declaração de nulidade, combinada com a flexibilidade da res judicata face a alterações legislativas posteriores.*

IV. O modelo grego: os Conselhos de Conformidade e o seu contra-exemplo

O sistema grego, apresentado pela Conselheira Associada Dimitra Mavropodi, tomou como ponto de partida o quadro constitucional do dever de execução⁷ e delineou o mecanismo actualmente em vigor, baseado na Lei n.º 3068/2002 e no Decreto Presidencial n.º 61/2004. Trata-se de um procedimento comum a todas as jurisdições, iniciado por requerimento da parte interessada e conduzido pelos *Conselhos de Conformidade* integrados no sistema judicial. É importante salientar a sua natureza única: não é classificado como litígio, tem carácter não contencioso, decorre em sessões à porta fechada e as suas decisões não são passíveis de recurso, constituindo o recurso que o sistema jurídico grego prevê para o cumprimento do artigo 13.º da Convenção.

Os Conselhos de Conformidade são compostos por três juízes do tribunal que proferiu a decisão, sendo excluídos aqueles que participaram no processo principal, com excepção do juiz relator do processo principal, que é designado como juiz relator no processo de execução. O pedido só pode ser apresentado por uma parte no processo, sem custas nem representação legal obrigatória e sem qualquer prazo. O procedimento compreende uma fase preliminar, durante a qual a Administração apresenta as suas observações; pode concluir-se com o arquivamento do processo, caso tenha sido alcançado o cumprimento, ou com a emissão de uma declaração de incumprimento que defina as medidas a tomar e estabeleça um prazo não superior a três meses; caso o incumprimento persista, é aplicada uma sanção pecuniária, podendo ser apresentados sucessivamente novos pedidos, sem limite quanto ao seu número.

A imposição de sanções pecuniárias constitui o único poder de que o conselho de conformidade dispõe para fazer avançar a execução da decisão, uma vez que carece de poderes de decisão ou de substituição. Assim, se um acto administrativo ou outra medida tomada pela Administração for considerado como constituindo um cumprimento deficiente ou estiver a violar a coisa julgada, o conselho de conformidade emitirá a declaração necessária, mas não pode declarar o acto ou a medida nulo nem anulá-lo. Além disso, o conselho de conformidade não tem competência para conceder indemnização por danos, sendo o requerente obrigado a interpor uma acção separada junto do tribunal competente em caso de cumprimento deficiente ou atrasado, ou quando se verificar que o cumprimento é, parcial ou totalmente, impossível.

⁷ N.º 5 do artigo 95.º da Constituição grega (obrigação de cumprimento e responsabilização do funcionário infractor) e n.º 4 do artigo 94.º (que confere aos tribunais poderes administrativos para assegurar o cumprimento, estando o Estado, as autoridades locais e as pessoas colectivas públicas sujeitos a medidas coercivas).

A apresentação centrou-se na identificação das deficiências do sistema: a lentidão do procedimento e o atraso na imposição de sanções; a falta de efeito dissuasor das sanções financeiras; a ineficácia prática do mecanismo de responsabilização dos funcionários; e o facto de as questões de execução não fazerem parte do processo em que a decisão foi proferida. Estas lacunas têm sido associadas a acórdãos sucessivos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que caracterizou o mecanismo como ineficaz e reconheceu a existência de um problema sistémico⁸. O problema grego é particularmente evidente no caso de edifícios ilegais não demolidos, em casos que exigem alterações ao ordenamento do território e na revogação de servidões e expropriações urbanas não executadas.

No âmbito do sistema actual, o juiz responsável pelo processo principal dispõe apenas de poderes limitados em matéria de execução: não está habilitado a emitir injunções sujeitas a sanções pecuniárias, e são raras as decisões que fornecem instruções sobre a forma de executar a sentença. Pode, no entanto, impedir a anulação de um acto ou omissão, ou limitar o seu efeito retroactivo: caso se verifique um vício sanável e a anulação não seja necessária para restabelecer a legalidade, pode ser proferida uma decisão preliminar ordenando à Administração que proceda à sanação do vício ou pratique o acto exigido no prazo de três meses, sendo o acto ou omissão anulado em caso de incumprimento; o efeito retroactivo da anulação também pode ser limitado, tendo em conta a segurança jurídica, o interesse público e os direitos de terceiros que ajam de boa-fé. Em qualquer destes casos, a parte interessada mantém o direito a indemnização.

Os dados estatísticos apresentados confirmam esta avaliação. O número de petições de execução é reduzido em relação ao volume de decisões judiciais, e a maioria dos processos é encerrada sem que sejam impostas quaisquer sanções; no Conselho de Estado, a grande maioria das petições concentra-se na Secção responsável pela função pública e na Secção que trata do ambiente e do ordenamento do território. Foram identificados casos de incumprimento sistemático ou tardio, incluindo edifícios ilegais não demolidos, situações que exigem alterações ao planeamento, a revogação de servidões e expropriações urbanísticas não executadas, bem como a não adopção de actos regulamentares, e casos em que uma lei é declarada inconstitucional ou um acto regulamentar ilegal muito tempo após a sua entrada em vigor.

Em resposta, a proposta de reforma orienta-se por quatro objectivos — reduzir a duração do procedimento, envolver activamente a Administração, reforçar os poderes dos Conselhos de Conformidade e reactivar o mecanismo de responsabilização do funcionário inadimplente — prevendo uma audiência preliminar com a presença de um representante do Conselho

⁸ Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Kanellopoulos c. Grécia* (2008), relativo à ineficácia do mecanismo previsto na Lei n.º 3068/2002; *Micha c. Grécia* (2024), que reconhece um problema sistémico na não execução de decisões que ordenam a supressão de servidões e de expropriações urbanísticas não executadas; e *Sakkelaris c. Grécia* (2025), relativo à não emissão de actos regulamentares.

Jurídico do Estado e do funcionário competente, a determinação precisa das medidas a tomar, o aumento das sanções pecuniárias (um montante fixo de, pelo menos, cinco mil euros e uma sanção pecuniária diária de, pelo menos, cem euros por dia de atraso) e um regime reforçado de responsabilidade disciplinar, civil e penal. É de salientar que se propõe também conferir poderes de injunção ao juiz que preside ao processo principal.

O regime de responsabilização do funcionário infractor foi definido com particular pormenor. Em matéria disciplinar, uma vez comprovada uma situação de incumprimento injustificado imputável a indivíduos específicos, o Presidente do Conselho ordena ao superior hierárquico que inicie o processo disciplinar, devendo a decisão ser proferida no prazo de seis meses; a responsabilidade civil surge quando é imposta uma sanção disciplinar, sendo o caso remetido ao Tribunal de Contas. No âmbito do processo penal, o incumprimento doloso com o objectivo de obter um benefício ilícito ou de causar prejuízo é punível nos termos do artigo 259.º do Código Penal, enquanto o incumprimento dos actos e decisões do Conselho de Conformidade é abrangido pelo artigo 169.º-A. Para além destas medidas, existem reformas já em vigor que tiveram um efeito positivo na conformidade — a criação de mecanismos internos de conformidade no seio da própria Administração (Unidades de Assuntos Internos) e a nova lei disciplinar da função pública, que também confere ao Presidente da Autoridade Nacional de Transparência o poder de dar início a processos.

O modelo grego constitui, assim, uma contra-evidência à tese. As suas sanções não são, em abstracto, menos severas; o que lhe falta é precisamente a concentração de poderes efectivos num juiz de execução que actue num regime contraditório. Por conseguinte, a orientação da reforma — reforçar os poderes do órgão de execução e judicializar o procedimento — confirma, a título de exemplo negativo, o que os modelos italiano e português garantem através das suas soluções.

V. O modelo português: amplos poderes delimitados pelo caso julgado

O relatório português, apresentado pela Juíza Conselheira Suzana Tavares da Silva, expôs o regime previsto nos artigos 157.º a 179.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), como a concretização prática de uma protecção judicial efectiva. Vale a pena sublinhar o conceito alargado de execução, que abrange o cumprimento voluntário da sentença pela Administração como primeiro passo — a sua «primeira palavra» — e a garantia de que a decisão judicial é respeitada, refletida na «última palavra» do tribunal. A natureza do processo consiste em proteger a *res judicata*: não reabre o mérito da causa, mas assegura os efeitos da decisão executória⁹.

No que diz respeito aos pressupostos, estes incluem o título executivo, o incumprimento — falta de cumprimento voluntário dentro do prazo legal ou cumprimento defeituoso —, a legitimidade (activa, daqueles com interesse na execução da decisão; passiva, determinada pela *res judicata*) e um interesse legítimo no processo. A competência recai, em regra, sobre o tribunal que proferiu a decisão em primeira instância, sendo o processo de execução uma extensão da acção declaratória. É importante notar que o re-exercício do poder administrativo durante a execução não é ilimitado no tempo¹⁰.

Os poderes do juiz de execução são amplos na implementação da decisão, mas estritamente limitados pela *res judicata*¹¹. O juiz pode proferir uma sentença com efeitos substitutivos da decisão administrativa ilegalmente omitida, impor uma sanção pecuniária compulsória ao responsável do órgão inadimplente, rever a legalidade das medidas de execução e declará-las nulas e sem efeito, ou reconhecer um motivo legítimo para o incumprimento, convertendo a obrigação de executar em indemnização por causa lícita de não execução. Esta indemnização tem natureza autónoma, distinta da responsabilidade civil por acto ilícito¹².

⁹ O artigo 157.º do Código de Processo Administrativo distingue três tipos de execução: para o cumprimento de actos ou a entrega de bens; para o pagamento de uma quantia específica; e para sentenças que anulam actos administrativos. No que diz respeito à legitimidade para intentar uma acção de execução de sentenças de anulação, esta é reconhecida a qualquer pessoa que alegue ter interesse na execução da anulação, mesmo que não tenha sido parte na acção declaratória; ver STA, Processo n.º 0278/06.BEPNF-A, de 7 de Junho de 2023.

¹⁰ STA, Processo n.º 0139/24.7BALSb, de 30 de Abril de 2025: a Administração pode emitir uma nova decisão sancionatória para substituir a que foi anulada, dentro dos limites da coisa julgada; no entanto, agir mais de três anos após a sentença de anulação viola os princípios da boa administração, da celeridade, da adequação, da proporcionalidade e da razoabilidade.

¹¹ STA, Processo n.º 0538/09.4BESNT-A, de 25 de Março de 2026: na execução de uma sentença de anulação, o juiz não pode alterar, alargar ou restringir os direitos e obrigações nela estabelecidos; uma decisão que ordenasse a reintegração num nível não previsto na sentença excedeu esses limites.

¹² STA, Processo n.º 011/11.0BECBR 0279/18, de 12 de Outubro de 2023, e Processo n.º 01327/06.3BCLSB, de 7 de Setembro de 2023, que afirmam a natureza autónoma e distinta da indemnização por incumprimento — responsabilidade por um acto lícito — em oposição à responsabilidade civil extracontratual por um acto ilícito. Quanto à renovação do acto e ao seu efeito retroactivo, ver Processo n.º 02601/08.0BELSB-A, de 10 de Abril de 2025, e o artigo 173.º do CPTA.

No que diz respeito ao tema em apreço — os limites da execução —, é importante especificar as condições para a prolação de uma sentença com efeito substitutivo em lugar do acto ilegalmente omitido: a existência de uma obrigação vinculativa ou uma redução da margem de apreciação a zero, e o respeito pela reserva da discricionariedade administrativa. Em alternativa, aplica-se uma sanção pecuniária compulsória, que pressupõe o cumprimento efectivo dos requisitos de incumprimento e não se aplica quando não existe uma verdadeira violação da obrigação¹³. No que diz respeito ao regime de recursos, convém referir que é admissível um recurso de revisão excepcional (artigo 150.º do CPTA) em casos de importância jurídica ou social fundamental ou quando haja necessidade de uma melhor aplicação da lei, sempre dentro dos limites estabelecidos pela autoridade de coisa julgada, que se afirma como um obstáculo intransponível à reavaliação de questões já decididas.

Uma questão que tem sido particularmente abordada na jurisprudência recente do Supremo Tribunal Administrativo é a da renovação de um acto administrativo e os respectivos efeitos retroactivos na sua execução. Quando um acto tiver sido anulado por vício de forma ou de procedimento, a Administração pode renová-lo, após ter sanado o vício, com efeitos a partir da data do acto inválido (artigo 173.º do CPTA); o âmbito desta renovação, contudo, é determinado pela fase do processo em que o vício ocorreu e pela ausência de quaisquer direitos adquiridos que tenham surgido entretanto¹⁴. Quando subsiste um motivo legítimo para o incumprimento, a obrigação converte-se em indemnização, cujo cálculo, em casos de expropriação, tem em conta o valor actual do bem e cuja atribuição subjectiva é regida pelo caso julgado, em consonância com a natureza autónoma desta indemnização — responsabilidade por um acto lícito — em oposição à responsabilidade por um acto ilícito¹⁵.

A apresentação dedicou também algumas breves observações à execução das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, um ponto de contacto natural com a experiência grega. Nos termos do artigo 46.º da Convenção, o Estado compromete-se a cumprir as sentenças definitivas do Tribunal, combinando medidas individuais — *restitutio in integrum*, reabertura ou revisão do processo — com medidas gerais destinadas a impedir a repetição

¹³ STA, Processo n.º 0193/23.9BALSb, de 4 de Abril de 2024: não há fundamento para uma sanção pecuniária compulsória quando o órgão cumpriu atempadamente através da emissão dos boletins de pagamento, não se verificando, por conseguinte, o pressuposto de incumprimento.

¹⁴ STA, Processo n.º 02601/08.0BELSB-A, de 10 de Abril de 2025: quando um acto for anulado por falta de audiência prévia, a emissão de um novo acto com conteúdo idêntico, isento do vício, dá plena execução à sentença, e o novo acto produz efeitos a partir da data do acto inválido (artigo 173.º do CPTA). Num sentido restritivo, Processo n.º 089/10.4BEMDL-A, de 1 de Fevereiro de 2024: quando uma decisão é anulada na fase de audiência, não pode ser imposta a celebração de um contrato com efeitos retroactivos ao início do processo, uma vez que ainda não foi estabelecido qualquer direito definitivo e vinculativo; e o Processo n.º 0355/16.5BEPNF-A, de 16 de Novembro de 2023, relativo ao recálculo de uma pensão estritamente no âmbito da coisa julgada. Sobre a impossibilidade jurídica de execução devido a uma alteração do quadro regulamentar, Processo n.º 0272/15.6BEFUN, de 7 de Dezembro de 2023.

¹⁵ STA, Processo n.º 047693/01.8BALSb-A, de 26 de Outubro de 2023: quando existe um fundamento legítimo para a não execução de uma sentença que anula uma expropriação, a indemnização é calculada com base no valor actual do imóvel, à data mais recente que o tribunal possa considerar, e não no valor à data em que a sentença se tornou definitiva ou do início da execução; e Processo n.º 01438/03.7BALSb-C, de 23 de Fevereiro de 2023, segundo o qual a responsabilidade solidária de várias entidades não tem em conta a repartição da responsabilidade, uma vez que a indemnização por não execução legítima não constitui responsabilidade por acto ilícito, e a capacidade de ser demandado é determinada pela coisa julgada.

da violação, através de alterações legislativas e ajustamentos à prática administrativa e judicial, sob a supervisão do Comité de Ministros (artigo 46.º, n.º 2).

É precisamente neste aspecto que o diálogo com a reforma grega se torna mais frutífero, colocando no centro a exigência de protecção efectiva decorrente do artigo 13.º da Convenção.

O modelo português, à semelhança do italiano, apoia o primeiro aspecto da questão em apreço, acrescentando simultaneamente um elemento de equilíbrio: o âmbito dos poderes executivos é contrabalançado pela limitação do controlo jurisdicional à *res judicata*, de modo a que a eficácia não resulte na reabertura do mérito da causa nem na substituição indevida da Administração.

VI. Resumo comparativo

A comparação conduz a uma interpretação unificada. Os modelos italiano e português garantem a eficácia da execução, concentrando, num juiz dotado de amplos poderes mas limitado pela *res judicata*, instrumentos substitutivos, coercivos, compensatórios e declaratórios. O modelo grego, ao confiar a execução a *Conselhos de Conformidade* de natureza não contenciosa e sem poderes equivalentes aos dos tribunais, demonstra — através da ineficácia identificada e das decisões europeias contra o mesmo — que as sanções formalmente previstas são insuficientes quando falta a estrutura institucional que lhes confere credibilidade. A orientação da reforma grega, ao reforçar os poderes do órgão de execução e judicializar o procedimento, confirma a tese pela sua própria solidez.

Destacam-se três denominadores comuns. Em primeiro lugar, os factos e o direito supervenientes — em particular o *ius superveniens europen* — afectam a estabilidade da *res judicata*, permitindo, com a devida cautela, decisões correctivas que impedem a consolidação de efeitos contrários ao direito da União. Em segundo lugar, os motivos legítimos para a não execução e a sua conversão em indemnização, bem como a autonomia desta última face à responsabilidade por actos ilícitos, constituem temas transversais que beneficiam da comparação. Em terceiro lugar, a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, à luz do artigo 13.º da Convenção, funciona como um denominador comum e uma força motriz para a reforma, salientando que a eficácia da execução é um pré-requisito para a credibilidade do Estado de direito.

VII. Considerações finais

No encerramento dos trabalhos, os presidentes Michail Pikramenos, Jorge Miguel Barroso de Aragão Seia e Luigi Maruotti concordaram que a comparação dos três modelos — distintos na estrutura, mas unidos no objectivo — constitui um contributo valioso para a melhoria dos respectivos sistemas e para o reforço da confiança mútua entre os tribunais administrativos europeus. Por fim, manifestaram a sua intenção de prosseguir o diálogo institucional iniciado nesta reunião, na convicção de que garantir o cumprimento das decisões judiciais é, em última análise, o critério que define a própria justiça administrativa.

S U P R E M O T R I B U N A L A D M I N I S T R A T I V O



Diálogo Judiciário Luso-Ítalo-Grego

· I ·

CONCLUSÕES DA REUNIÃO TRILATERAL DE TRABALHO
COM OS CONSELHOS DE ESTADO ITALIANO E GREGO
SOBRE

«Execução de Julgados»

Roma, Palazzo Spada - 8 de Junho de 2026

TITLE *Diálogo Judiciário Luso-Ítalo-Grego*

AUTHORS Supremo Tribunal Administrativo

COORDINATED BY Suzana Tavares da Silva

DESIGN Isabel Ferreira

LISBON, 2026

ISBN: 978-989-36871-5-4

Contents

- I. The institutional significance of the meeting..... 26
 - Opening remarks by the Presidents 27
- II. Comparative framework and thesis 28
- III. The Italian model: the '*giudizio di ottemperanza*' 29
- IV. The Greek model: the Compliance Councils and their counter-example 33
- V. The Portuguese model: broad powers delimited by *res judicata* 37
- VI. Comparative summary 40
- VII. Closing remarks 41

I. The institutional significance of the meeting

This paper compiles and elaborates, in a comparative framework, the proceedings of the trilateral academic meeting held in Rome, at Palazzo Spada, on 8 June 2026, bringing together delegations from the Italian Council of State, the Greek Council of State and the Supreme Administrative Court of Portugal. The topic — the enforcement of judgments, in terms of its definition, essential characteristics and procedure — was addressed by three rapporteurs, each from the perspective of their respective legal systems, and preceded by opening remarks from the three Presidents. The account that follows retains this narrative sequence.

Opening remarks by the Presidents

It fell to the President of the Italian Council of State, Luigi Maruotti, in his capacity as host, to open the proceedings. He recalled that the enforcement of judicial decisions constitutes the moment at which judicial protection is realised and at which the subordination of the Administration to the law — a fundamental dimension of the rule of law — is definitively assessed, and he expressed the hope that the comparison of the three experiences would enable solutions to be found to improve the systems and strengthen the effectiveness of citizens' protection and mutual trust between European jurisdictions.

The President of the Council of State of Greece, Michail Pikramenos, immediately placed the topic within the context of the ongoing legislative reform in Greece, emphasising that the obligation of the Administration to comply with judicial decisions is enshrined in the Constitution and that the common challenge lies in endowing the enforcement judge with powers that are genuinely dissuasive, without compromising the constitutional balance between the powers of the State.

Finally, the President of the Supreme Administrative Court of Portugal, Jorge Aragão Seia, recalled that, since 1977, the enforcement of judgments has been a key instrument of effective judicial protection in Portuguese administrative litigation, and that the true test of the rule of law lies not merely in the declaration of the law, but in ensuring its compliance. The three presentations thus converged on a shared premise: enforcement is the stage at which administrative justice proves, or disproves, its effectiveness.

II. Comparative framework and thesis

The three legal systems recognise that the enforcement of judgments is an inseparable aspect of effective judicial protection, anchored in a constitutional basis¹⁶. They also share the use of indirect coercive measures of a pecuniary nature — *penalty payments* or compulsory pecuniary sanctions — and are jointly subject to the requirement of effective protection arising from Article 13 of the European Convention on Human Rights and from Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. They diverge, however, on a decisive structural point, which forms the central theme of this exercise in comparative law: the institutional framework responsible for ensuring compliance with judicial decisions.

It is argued, in fact, that the effectiveness of enforcement is not measured by the abstract severity of the penalties imposed, but by a combination of two factors: on the one hand, the scope of the powers of review and substitution granted to the enforcement judge; on the other, the credibility of the coercive instruments at their disposal. A comparison between the Italian and Portuguese models — which entrust enforcement to a judge with broad powers defined by *res judicata* — and the Greek model — based on non-adversarial compliance councils — allows this hypothesis to be tested, with the latter providing the most eloquent counter-evidence.

¹⁶ In Portugal, Articles 20 and 268(4) of the Constitution. In Greece, Articles 94(4) and 95(5) of the Constitution, the latter expressly enshrining the obligation to comply and the accountability of the official at fault. In Italy, the duty to implement the decisions of the administrative court is now codified in Article 112 of the Code of Administrative Procedure (c.p.a.).

III. The Italian model: the '*giudizio di ottemperanza*'

The Italian experience, presented by State Councillor Eugenio Tagliasacchi, situated the enforcement proceedings (*giudizio di ottemperanza*) within the framework of the relationship between *res judicata* and compliance. It is important to begin by distinguishing between the effects of *res judicata*: the procedural rulings, adopted under Article 35 of the Code of Administrative Procedure, tend to have intra-procedural effect, whereas decisions on the merits under Article 34 produce extra-procedural effect. Added to this is the distinction, inherited from civil procedure, between formal *res judicata* and material *res judicata*, the latter being governed, as regards the preclusive effect between the parties, by Article 2909 of the Italian Civil Code.

The subjective scope of administrative *res judicata* is of particular comparative interest, since, in certain situations, it may produce effects *erga omnes* — notably when the annulled act has general or regulatory content of an indivisible nature¹⁷. The central theme of the presentation, however, was the progressive formation of *res judicata* and its susceptibility to changes in fact and law, in particular to *ius superveniens* of European origin.

As regards historical developments, it should be recalled that the '*giudizio di ottemperanza*' was originally conceived, under the legislation of 1865 and 1889, for final decisions of the ordinary courts, and was subsequently extended by case-law to decisions of the administrative courts and, finally, by Law No. 205/2000, to interim measures and first-instance judgments that have not been suspended. Article 112 of the Code of Administrative Procedure now sets out the general regime, waiving the requirement for a decision to be final and binding in the case of administrative court decisions, and allowing enforcement proceedings to be brought against persons other than administrative bodies.

It is worth emphasising the multifunctional nature of this court, as affirmed by case law¹⁸: it is responsible not only for the implementation of the decision, but also for the compensatory and declaratory remedies that render it effective.

Penalty payments, classified as indirect coercive measures of a pecuniary nature, were analysed in the light of case law which has recognised their application even to pecuniary penalties

¹⁷ Council of State, Section VI, No. 1469/2011.

¹⁸ Plenary Assembly of the Council of State No. 2/2013, which recognises that the enforcement court, in addition to its strictly executive function, has the power to impose periodic penalty payments (Article 114(4)(e) of the c.p.a.), the award of sums in respect of revaluation and interest accrued after the judgment became final, compensation for impossibility or failure to perform a specific obligation, the declaration of nullity of acts carried out in breach of or in fraud of *res judicata*, and the enforcement of clarifications (Article 112(5) and Article 114(7) c.p.a.).

and their review, in the context of an interlocutory proceeding within the enforcement proceedings, where supervening circumstances render their determination manifestly unfair¹⁹. The nature of the '*acta commissioner*' — described by the Code as an auxiliary of the court — was also discussed, as was the regime governing acts carried out by the Administration and by that commissioner following their appointment²⁰. However, what is decisive for the terms of the comparison under consideration here is the recognition that the rule laid down by the judge, given its flexible nature, may be affected by *ius superveniens*, with interpretative judgments of the Court of Justice of the European Union being equated to a supervening legislative measure, so as to enable the enforcement judge to adopt corrective or supplementary rulings that prevent the consolidation of effects contrary to Union law²¹.

The exposition also clarified the categories of *res judicata* on which the enforcement regime depends. Formal *res judicata* — which occurs when the judgment can no longer be challenged by ordinary appeal, appeal to the Court of Cassation or revocation under Article 324 of the Code of Civil Procedure — is contrasted with material *res judicata*, governed by Article 2909 of the Civil Code as regards the preclusive effect between the parties, heirs and successors. To these are added the concept of partial *res judicata* (Article 329(2) of the Code of Civil Procedure), in which challenging part of the decision implies acquiescence as to the remainder, and that of implicit *res judicata*, relating to what the judgment merely affirms tacitly — a matter challenged, in terms of jurisdiction, by the 2008 Court of Cassation case law and now by Article 9 of the Code of Administrative Procedure.

Regarding the effect of changes in fact and law, the issue was illustrated by the case of the annulment of a refusal to grant a building permit followed by an amendment to the town planning scheme: amendments to the scheme introduced after the refusal only prevail if they occur before the annulment judgment is served on the party who benefited from it (Plenary Assembly No. 1/1986). With regard to EU law, it was noted that this may take precedence over *res judicata* in specific situations (the *Lucchini* and *Olimpiclub* case law), whilst, as regards the European Convention on Human Rights, the Constitutional Court established a different approach in Decision No. 123/2017.

As regards the conditions and jurisdiction, with prior notification being waived (Article 114), the action for enforcement (*actio indicati*) is time-barred after ten years from the date the judgment became final, a period classified as a limitation period by Plenary Assembly No. 24/2020. Jurisdiction is allocated in accordance with Article 113 of the Code of Administrative Procedure: in the cases referred to in Article 112(2)(a) and (b), the action is

¹⁹ Plenary Assembly No. 15/2014, regarding the applicability of penalty payments to monetary awards; and No. 7/2019, regarding their reviewability in the enforcement of clarification proceedings in the event of supervening facts or legal developments.

²⁰ Plenary Assembly No. 8/2021.

²¹ Plenary Assembly No. 11/2016.

brought before the judge who delivered the decision to be enforced — with the Regional Administrative Court (*Tribunale Amministrativo Regionale*, T.A.R.) also having jurisdiction in respect of decisions upheld on appeal on grounds of identical substantive content —, whilst in all other cases, the T.A.R. of the district in which the court that delivered the judgment is situated has jurisdiction. In this regard, there has been discussion regarding the equivalence of a presidential decree (d.p.r.) issued in an extraordinary administrative appeal to an administrative *res judicata*, with the consequent transfer of enforcement to the Council of State (Plenary Assembly No. 9/2013).

The Italian model thus confirms the first component of the thesis: *effectiveness stems from the concentration, in the enforcement judge, of powers of adjudication, substitution, coercion and declaration of nullity, combined with the flexibility of res judicata in the face of subsequent legislative changes.*

IV. The Greek model: the Compliance Councils and their counter-example

The Greek system, presented by Associate Councillor Dimitra Mavropodi, took as its starting point the constitutional framework of the duty of enforcement²² and outlined the mechanism currently in force, based on Law 3068/2002 and Presidential Decree 61/2004. This is a procedure common to all jurisdictions, initiated by a petition from the interested party and conducted by *Compliance Councils* integrated into the judicial system. It is important to note its unique nature: it is not classified as litigation, is non-adversarial in character, takes place in closed sessions, and its decisions are not subject to appeal, constituting the remedy that the Greek legal system provides for compliance with Article 13 of the Convention.

The Compliance Councils are composed of three judges from the court that handed down the decision, with those who participated in the main proceedings being disqualified, apart from the reporting judge in the main proceedings, who is designated as reporting judge in the enforcement proceedings. The petition may be lodged only by a party to the proceedings, without costs or mandatory legal representation and without any time limit. The procedure comprises a preliminary stage, during which the Administration submits its observations; it may conclude by dismissing the case, where compliance has been achieved, or by issuing a finding of non-compliance which sets out the measures to be taken and establishes a time limit not exceeding three months; should non-compliance persist, a financial penalty is imposed, and further petitions may be lodged successively, with no limit on their number.

The imposition of financial penalties constitutes the only power that the compliance council possesses to push forward the decision's enforcement, as it lacks adjudicating powers or substitution powers. Thus, if an administrative act or other measure taken by the administration is to be considered as constituting deficient compliance or is violating the *res judicata*, the compliance council will make the necessary finding, but it cannot declare the act or measure void or annul it. Furthermore, the compliance council has no power to award compensation for damages, the petitioner being obliged to file a separate action before the competent court in case of deficient or delayed compliance, or when compliance is found to be, partially or wholly, impossible.

The presentation focused on identifying the weaknesses of the system: the slowness of the procedure and the delay in imposing sanctions; the lack of deterrent effect of financial sanctions; the practical ineffectiveness of the mechanism for holding officials accountable;

²² Article 95(5) of the Greek Constitution (obligation to comply and accountability of the offending official) and Article 94(4) (conferring on the courts administrative powers to ensure compliance, with the State, local authorities and public legal persons being subject to enforcement measures).

and the fact that enforcement issues are not part of the proceedings in which the decision was handed down. These shortcomings have been linked to successive rulings by the European Court of Human Rights, which has characterised the mechanism as ineffective and recognised the existence of a systemic problem²³. The Greek problem is particularly evident in the case of undemolished illegal buildings, in cases requiring changes to spatial planning, and in the lifting of easements and unimplemented urban expropriations.

Under the current system, the judge hearing the main proceedings has only limited powers regarding enforcement: they are not empowered to issue injunctions subject to financial penalties, and decisions providing instructions on how to enforce the ruling are rare. He may, however, prevent the annulment of an act or omission, or limit its retroactive effect: where a remediable defect is found, and annulment is not necessary to restore legality, a preliminary decision may be issued ordering the Administration to remedy the defect or perform the required act within three months, with the act or omission being annulled in the event of non-compliance; the retroactive effect of the annulment may also be limited, taking into account legal certainty, the public interest and the rights of third parties acting in good faith. In any of these cases, the interested party retains the right to compensation.

The statistical data presented confirm this assessment. The number of petitions for compliance is low in relation to the volume of judicial decisions, and the majority of cases are closed without any sanctions being imposed; at the Council of State, the vast majority of petitions are concentrated in the Section responsible for the civil service and in the Section dealing with the environment and spatial planning. Cases of systematic or belated non-compliance have been identified as including undemolished illegal buildings, situations requiring planning amendments, the lifting of easements and unimplemented urban planning expropriations, and the failure to adopt regulatory acts, as well as cases in which a law is declared unconstitutional or a regulatory act unlawful long after its entry into force.

In response, the reform proposal set out by the rapporteur is guided by four objectives — to reduce the duration of the procedure, to actively involve the Administration, to strengthen the powers of the Compliance Councils, and to reactivate the mechanism for holding the defaulting official accountable — providing for a preliminary hearing attended by a representative of the State Legal Council and the competent official, the precise determination of the action to be taken, increased financial penalties (a fixed sum of at least five thousand euros and a recurring penalty of at least one hundred euros per day of delay)

²³ European Court of Human Rights, *Kanellopoulos v. Greece* (2008), regarding the ineffectiveness of the mechanism under Law 3068/2002; *Micha v. Greece* (2024), recognising a systemic problem in the failure to comply with decisions ordering the removal of easements and unimplemented town planning expropriations; and *Sakkellaris v. Greece* (2025), regarding the failure to issue regulatory acts.

and a strengthened regime of disciplinary, civil and criminal liability. Significantly, it is also proposed to grant powers of injunction to the judge presiding over the main proceedings.

The regime for holding the offending official accountable has been set out in particular detail. In disciplinary matters, once a situation of unjustified non-compliance attributable to specific individuals has been established, the President of the Council orders the disciplinary superior to initiate proceedings, with a decision to be handed down within six months; civil liability arises when a disciplinary sanction is imposed, with the case being referred to the Court of Auditors. In criminal proceedings, wilful non-compliance intended to obtain an unlawful benefit or to cause harm is punishable under Article 259 of the Criminal Code, whilst failure to comply with the acts and decisions of the Compliance Council falls under Article 169-A. In addition to these measures, there are reforms already in force that have had a positive effect on compliance — the creation of internal compliance mechanisms within the Administration itself (Internal Affairs Units) and the new disciplinary law for the civil service, which also entrusts the President of the National Transparency Authority with the power to initiate proceedings.

The Greek model thus provides counter-evidence to the thesis. Its sanctions are not, in the abstract, any less severe; what it lacks is precisely the concentration of effective powers in an enforcement judge operating on an adversarial basis. Hence, the direction of the reform — strengthening the powers of the enforcement body and judicialising the procedure — confirms, by way of negative example, what the Italian and Portuguese models ensure through their solutions.

V. The Portuguese model: broad powers delimited by *res judicata*

The Portuguese report, presented by Judge Suzana Tavares da Silva, set out the regime contained in Articles 157 to 179 of the Code of Procedure in the Administrative Courts (CPTA), as the practical implementation of effective judicial protection. It is worth emphasising the broad concept of enforcement, which encompasses the voluntary compliance with the judgment by the Administration as the first step — its 'first word' — and the guarantee that the judicial decision is respected, reflected in the 'last word' of the court. The nature of the proceedings is to protect *res judicata*: it does not reopen the merits of the case, but rather ensures the effects of the enforceable decision²⁴.

As regards the prerequisites, these include the enforceable title, non-compliance — failure to comply voluntarily within the statutory time limit or defective compliance —, standing (active, of those with an interest in giving effect to the decision; passive, determined by *res judicata*) and a legal interest in the proceedings. Jurisdiction lies, as a rule, with the court that delivered the decision at first instance, with enforcement proceeding as an extension of the declaratory action. It is important to note that the re-exercise of administrative power during enforcement is not unlimited in time²⁵.

The powers of the enforcement judge are broad in the implementation of the decision, but strictly limited by *res judicata*²⁶. The judge may deliver a judgment with effects substituting for the unlawfully omitted administrative decision, impose a coercive financial penalty on the head of the defaulting body, review the legality of enforcement measures and declare them null and void, or recognise a legitimate ground for non-performance, converting the obligation into compensation. This compensation is of an autonomous nature, distinct from civil liability for a tortious act²⁷.

²⁴ Article 157 of the Code of Administrative Procedure distinguishes between three types of enforcement: for the performance of acts or the delivery of goods; for the payment of a specific sum; and for judgments annulling administrative acts. Regarding standing to bring proceedings for the enforcement of annulment judgments, this is recognised for anyone who claims an interest in giving effect to the annulment, even if they were not a party to the declaratory action; see STA, Case No. 0278/06.6BEPNF-A, of 7 June 2023.

²⁵ STA, Case No. 0139/24.7BALSb, of 30 April 2025: the Administration may issue a new sanctioning decision to replace the one annulled, within the limits of *res judicata*; however, acting more than three years after the annulment judgment breaches the principles of good administration, celerity, adequacy, proportionality and reasonableness.

²⁶ STA, Case No. 0538/09.4BESNT-A, dated 25 March 2026: in the enforcement of an annulment judgment, the judge may not alter, extend or restrict the rights and obligations set out therein; a decision ordering reinstatement at a level not provided for in the judgment exceeded those limits.

²⁷ STA, Case No. 011/11.0BECBR 0279/18, of 12 October 2023, and Case No. 01327/06.3BCLSB, dated 7 September 2023, affirming the autonomous and distinct nature of compensation for non-performance — liability for a lawful act — as opposed to non-contractual civil liability for an unlawful act. On the renewal of the act and its retroactive effect, see Case No. 02601/08.0BELSB-A, dated 10 April 2025, and Article 173 of the CPTA.

On the subject at hand — the limits to enforcement — it is important to specify the conditions for the delivery of a judgment with substitutive effect in place of the unlawfully omitted act: the existence of a binding obligation or a reduction of discretion to zero, and respect for the reserve of administrative discretion. Alternatively, a compulsory financial penalty applies, which presupposes the effective fulfilment of the requirements for non-compliance and does not apply where there is no genuine breach of the obligation²⁸. As regards the appeals regime, it should be noted that an exceptional review appeal (Article 150 of the CPTA) is admissible in cases of fundamental legal or social significance or where there is a need for a better application of the law, always within the limits set by *res judicata*, which is affirmed as an insurmountable barrier to the re-examination of issues already decided.

A matter that has been particularly addressed in recent case law of the Supreme Administrative Court is that of the renewal of an administrative act and its respective retroactive effects in enforcement. Where an act has been annulled on grounds of a defect in form or procedure, the Administration may renew it, having remedied the defect, with effect from the date of the invalid act (Article 173 of the CPTA); the scope of this renewal, however, is determined by the stage of the proceedings at which the defect occurred and by the absence of any established rights that have arisen in the meantime²⁹. Where a legitimate ground for non-performance remains, the obligation is converted into compensation, the calculation of which, in cases of expropriation, takes into account the current value of the property and the subjective attribution of which is governed by *res judicata*, in line with the autonomous nature of this compensation — liability for a lawful act — as opposed to liability for an unlawful act³⁰.

The rapporteur also devoted a few brief remarks to the enforcement of the decisions of the European Court of Human Rights, a natural point of contact with the Greek experience. Pursuant to Article 46 of the Convention, the State undertakes to comply with the Court's final judgments, combining individual measures — *restitutio in integrum*, reopening or review of the proceedings — with general measures designed to prevent the recurrence of the violation, through legislative changes and adjustments to administrative and judicial practice,

²⁸ STA, Case No. 0193/23.9BALSb, dated 4 April 2024: there is no basis for a coercive financial penalty where the body complied in a timely manner by issuing the payment slips, and the prerequisite of non-compliance is therefore absent.

²⁹ STA, Case No. 02601/08.0BELSB-A, dated 10 April 2025: where an act has been annulled for failure to hold a prior hearing, the issuance of a new act with identical content, free from the defect, fully implements the judgment, and the new act shall take effect from the time of the invalid act (Article 173 of the CPTA). In a restrictive sense, Case No. 089/10.4BEMDL-A, dated 1 February 2024: where a decision is annulled at the hearing stage, the conclusion of a contract dating back to the start of the proceedings cannot be imposed, as no final and binding right has yet been established; and Case No. 0355/16.5BEPNF-A, of 16 November 2023, regarding the recalculation of a pension strictly within the scope of *res judicata*. On the legal impossibility of enforcement due to a change in the regulatory framework, Case No. 0272/15.6BEFUN, of 7 December 2023.

³⁰ STA, Case No. 047693/01.8BALSb-A, dated 26 October 2023: where there is a legitimate ground for non-enforcement of a judgment annulling an expropriation, compensation is calculated based on the current value of the property, as at the most recent date the court may consider, and not on the value as at the date of the judgment becoming final or the commencement of enforcement; and Case No. 01438/03.7BALSb-C, dated 23 February 2023, according to which the joint and several liability of several entities disregards the apportionment of liability, as compensation for legitimate non-enforcement does not constitute liability for a tortious act, and the capacity to be sued is determined by *res judicata*.

under the supervision of the Committee of Ministers (Article 46(2)). It is precisely in this regard that the dialogue with the Greek reform becomes most fruitful, by placing at the centre the requirement for effective protection arising from Article 13 of the Convention.

The Portuguese model, much like the Italian one, supports the first aspect of the issue under consideration, whilst adding an element of balance: the scope of executive powers is counterbalanced by the limitation of judicial review to the *res judicata*, so that effectiveness does not result in a reopening of the merits of the case or in undue substitution of the Administration.

VI. Comparative summary

The comparison yields a unified interpretation. The Italian and Portuguese models ensure the effectiveness of enforcement by concentrating, in a judge endowed with broad powers but limited by *res judicata*, substitute, coercive, compensatory and declaratory instruments. The Greek model, by entrusting enforcement to *Compliance Councils* of a non-adversarial nature and without powers equivalent to those of the courts, demonstrates — through the identified ineffectiveness and European rulings against it — that formally prescribed sanctions are insufficient when the institutional structure that lends them credibility is lacking. The direction of the Greek reform, by strengthening the powers of the enforcement body and judicialising the procedure, confirms the thesis through its own soundness.

Three common denominators stand out. Firstly, supervening facts and law — in particular European *ius superveniens* — affect the stability of *res judicata*, allowing, with due caution, corrective rulings that prevent the consolidation of effects contrary to Union law. Secondly, the legitimate grounds for non-enforcement and their conversion into compensation, as well as the autonomy of the latter vis-à-vis liability for unlawful acts, constitute cross-cutting themes that benefit from comparison. Thirdly, the case-law of the European Court of Human Rights, in the light of Article 13 of the Convention, acts as a common denominator and a driving force for reform, highlighting that the effectiveness of enforcement is a prerequisite for the credibility of the rule of law.

VII. Closing remarks

At the close of the proceedings, Presidents Michail Pikramenos, Jorge Miguel Barroso de Aragão Seia and Luigi Maruotti agreed that the comparison of the three models — distinct in structure but united in purpose — constitutes a valuable contribution to the improvement of their respective systems and to the strengthening of mutual trust between European administrative courts. Finally, they expressed their intention to continue the institutional dialogue initiated at this meeting, in the conviction that ensuring compliance with judicial decisions is, ultimately, the measure of administrative justice itself.



Supremo Tribunal Administrativo

• 2026 •