

---

# DIREITO ADMINISTRATIVO

---

Sebenta

Professora: Vera Eiró

2021/2022

Ana Patrícia Magalhães

## Índice

Administração Pública e Direito Administrativo .....	3
Organização da Administração Pública .....	7
1. Administração direta e administração indireta .....	7
2. Administração Autónoma .....	10
3. Administração Independente .....	11
4. Relações .....	11
Princípios gerais da Administração Pública .....	14
1. Princípio da legalidade – art.º 3 CPA e art.º 266 CRP .....	15
Princípio da discricionariedade .....	15
2. Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos – art.º 4 CPA.....	16
3. Princípio da proporcionalidade – art.º 7 CPA e art.º 266 CRP .....	16
4. Princípio da igualdade – art.º 6 CPA e art.º 276 n.º 2 e 13 CRP .....	17
5. Princípio da imparcialidade – art.º 9 CPA e art.º 266 n.º 2 CRP.....	18
6. Princípio da boa-fé – art.º 10 CPA e art.º 266 n.º 2 CRP .....	19
7. Princípio da justiça e da razoabilidade – art.º 8 CPA.....	19
8. Princípio da boa administração – art.º 5 CPA .....	19
Órgãos .....	21
Procedimento Administrativo .....	24
1. Espécies de procedimentos administrativos .....	25
2. Disposições gerais .....	25
3. Sujeitos do procedimento administrativo .....	27
4. Garantias de imparcialidade .....	27
5. Responsável pela direção do procedimento .....	28
6. Conferência procedimental .....	28
7. Direito à informação.....	31
8. Estrutura do procedimento administrativo .....	31
Regulamento Administrativo .....	40
1. Regulamento e ato administrativo.....	41
2. Fundamento do poder regulamentar: lei e regulamento .....	42
3. Titularidade do poder regulamentar .....	43
4. Forma dos regulamentos .....	43
5. Publicidade dos regulamentos .....	44

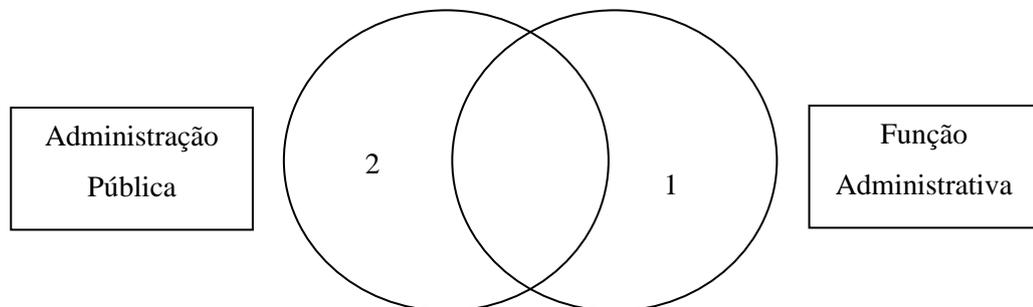
6. Classificação dos regulamentos .....	44
7. Relações entre regulamentos .....	46
8. Procedimento dos regulamentos.....	46
9. Eficácia dos regulamentos.....	48
10. Invalidade dos regulamentos .....	49
11. Caducidade e revogação dos regulamentos.....	49
Ato Administrativo.....	51
1. Elementos do ato administrativo .....	52
2. Tipos de formalidades dos atos administrativos.....	53
3. Tipologia dos atos administrativos.....	54
4. Classificações dos atos administrativos .....	55
5. Ato administrativo lesivo .....	56
5. Execução do ato administrativo .....	57
6. Eficácia dos atos administrativos .....	59
7. Invalidade dos atos administrativos .....	60
8. Revogação e anulação pela administração dos atos administrativos.....	67
Garantias Administrativas .....	72
1. Regime geral .....	72
2. Reclamações.....	75
3. Recursos hierárquicos .....	75
4. Recursos administrativos especiais .....	78
5. Impugnação de regulamentos administrativos – art.º 147 CPA.....	78
6. Provedor de justiça.....	79
Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública.....	81
1. Repartição de responsabilidade entre a Administração e os seus agentes.....	82
2. Responsabilidade por falta do serviço – <i>faute du servisse</i> .....	83
3. Indemnização pelo sacrifício.....	83
Conceitos Extra .....	84
1. Atos precários.....	84
2. procedimento autorizativos ou procedimento prévio de natureza autorizativa .....	84

## Administração Pública e Direito Administrativo

O direito administrativo é um ramo do Direito Público que disciplina a organização da Administração Pública e o quadro das relações jurídicas que se estabelecem no âmbito do exercício da função administrativa.

A questão que se coloca no direito administrativo é de que forma é que a sociedade se vai organizar para prosseguir o bem comum, para responder às necessidades da comunidade, nomeadamente através de personalidades jurídicas. Por outras palavras, o direito administrativo existe, porque há uma comunidade que se organizou, identificou interesses públicos relevantes e organizou pessoas jurídicas para prosseguirem esses interesses públicos.

Assim, o direito administrativo divide-se em dois grandes blocos: 1) a organização e o estatuto da administração pública e 2) as relações jurídicas do exercício da função administrativa. Importa fazer esta distinção, pois nem toda a atuação da Administração Pública, no seu sentido orgânico, traduz a atividade/função administrativa. Há entidades que, não fazendo parte do sentido orgânico da administração pública, podem desenvolver funções administrativas, da mesma forma que há situações nas quais se tem a Administração Pública a atuar como um privado.



Por exemplo, os municípios são quem, em primeira linha, gere a água. No entanto, podem entregar esta atividade, através de concessões, a privados, os quais não integram a Administração Pública, mas assumem uma função administrativa (1). Também há entidades públicas que não integram o poder executivo, não integram a Administração Pública, e exercem algum tipo de função administrativa. Caso da AR e dos Tribunais que atuam por vezes como administração.

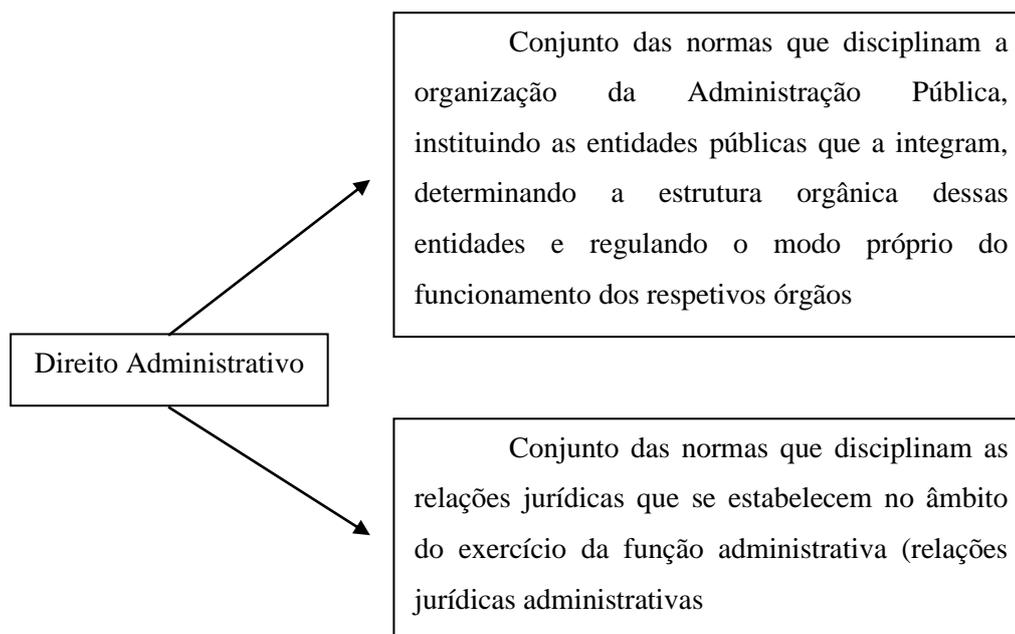
No círculo da esquerda, há entidades da Administração Pública, como as entidades reguladoras, que podem agir como um privado (2). Por exemplo, ao celebrarem contratos de arrendamento; este contrato não muda a sua natureza jurídica pelo simples facto de ser uma

entidade pública que o está a celebrar; em rigor, o contrato de arrendamento é igual, mas quem o celebra é uma entidade pública e, por isso, tem algumas limitações estatutárias que uma entidade privada não tem.

**Sentido orgânico ou organizatório** – é a Administração Pública; refere-se ao sistema de pessoas coletivas públicas que são instituídas para desempenhar tarefas de administração pública, exercer a função administrativa.

**Sentido material ou funcional** – refere-se ao exercício da função administrativa; estão incluídas também as pessoas coletivas privadas que exercem funções públicas e que detêm certos poderes que as distinguem das pessoas privadas em exercícios de funções privadas; exemplo: a Fertagus é uma pessoa jurídica de direito privado e é uma concessionária de serviço público, atuando materialmente de forma administrativa.

Regressando à ideia inicial:



Esta ideia encontra-se de forma clara no CPA – há normas que se aplicam apenas à Administração Pública (estatutos e funcionamento) e normas que se aplicam às relações jurídicas que se estabelecem no exercício da função administrativa. Esta é a lógica dual que permite perceber o art.º 2 CPA.

O CPA regula a formulação da vontade, isto é, a forma como os órgãos da Administração Pública decidem, formalizam as suas decisões e executam-nas. Atua desde o momento em que há um requerimento para a sua atuação até à etapa final. Tal é necessário pelas garantias que têm de estar associadas a esta atividade (transparência, rigor, igualdade...), mas

também à contínua participação da comunidade da prossecução dos interesses comuns. Existe para garantir que a administração decide bem e que há um controlo efetivo sobre a forma como esta decidiu.

O art.º 2 CPA refere-se ao conjunto documental. O nº 1 diz que sempre que se está perante um ato administrativo, independentemente de quem seja o agente, da natureza jurídica desse, o CPA e os seus princípios gerais aplicam-se a estas entidades – o que interessa é a natureza da atividade. Portanto, este artigo vai-se aplicar às partes I, III e IV do código.

A parte II refere-se à organização e estatutos – só se aplica às pessoas coletivas públicas que integram a Administração Pública. As partes I, III e IV referem-se às relações jurídicas.

Nota: as concessionários e as sociedades anónimas têm o seu procedimento regulado pelo código das sociedades comerciais.

O nº 3 diz que os princípios gerais da Administração Pública são aplicáveis a toda e qualquer atuação/relação desta, mesmo quando a atuação em causa seja de natureza privada. O nº 4 diz quais são as entidades que integram a Administração Pública.

É no CPA que se encontram as bases para se perceber o que é hierarquia, superintendência, tutela (regulado na Parte II). Toda esta matéria encontra a sua base na CRP.

O poder administrativo é uma coletividade que pode prosseguir diversos interesses públicos e, por vezes, há certos interesses que entram em conflito, sendo necessário conciliá-los. Há interesses públicos que vão ganhando ou perdendo relevância e poder sobre outros interesses públicos, ou seja, estes interesses vão-se alterando ao longo do tempo.

Quando se pensa na função administrativa e nas restantes funções do Estado tem de se ter presente que a primeira é um instrumento fundamental da política – é a concretização. O poder administrativo serve para auto vincular as entidades públicas. A partir do momento em que está inserido no Direito Administrativo, as entidades públicas têm de seguir certas normas – princípio da legalidade – a legalidade enquanto limite da função administrativa. O ente administrativo só pode atuar na medida em que há uma lei que permite essa atuação (princípio da competência) e tem de atuar nos limites dessa lei.

A função administrativa está subordinada à função legislativa e é controlada pela função jurisdicional, havendo por isso um equilíbrio entre as opções políticas que são concretizadas no exercício da mesma.

Assim sendo, a função administrativa é feita a partir de partes, ou seja, é tudo o que não é função política, legislativa nem jurisdicional. Por isso, é difícil definir o que é a função administrativa; pode-se considerar que é aquela que, no respeito pelo quadro legal e na representação da coletividade, desenvolve as atividades necessárias à satisfação das necessidades coletivas, as quais vão mudando ao longo dos tempos (por exemplo, antes

passavam sobretudo por questões de segurança e impostos, hoje à necessidades ambientais). Posto isto, quando se olha para a função administrativa, tem de se perceber que há uma evolução do núcleo essencial da mesma.

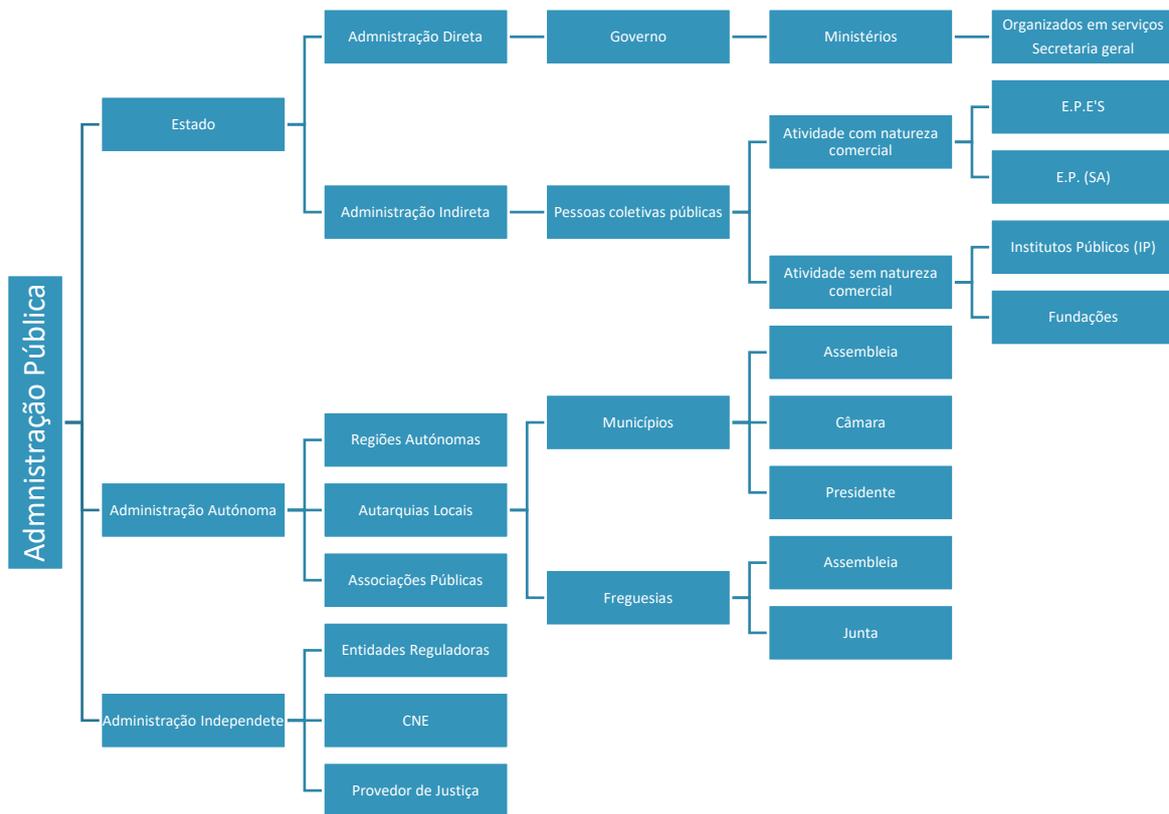
Reserva de administração – polémica que se prende com a questão de saber se existe ou não algum núcleo da função administrativa que está alocado aos órgãos administrativos (governo) e que não pode sofrer alterações por parte do poder legislativo.

- Um dos casos que chegou ao TC ficou conhecido como o caso das “vagas loucas”: num determinado ano houve problemas com os exames de acesso, em particular com o de química; por causa disso a AR resolveu aprovar legislação para colmatar a situação de alegada desigualdade em que ficaram os alunos que tiveram de fazer aquele exame; a AR decidiu atribuir mais dois valores a quem tinha tido esse problema, e estabeleceram que quem tivesse nota superior na segunda fase teria direito a uma vaga no ensino superior.

A questão é se a AR pode ter competência para legislar sobre esta matéria que pertence ao poder executivo. Neste caso, o TC declarou a inconstitucionalidade da norma. A reserva de administração era uma das questões aqui. Esta discussão mantém-se em aberto. Na perspectiva da professora, existe uma área de reserva.

## Organização da Administração Pública

Quem se auto-organiza é a coletividade (o direito da União Europeia não determina a forma como os Estados se organizam). Isto significa que a forma como o Estado Português se organiza pode não encontrar outra semelhante noutro Estado.



### 1. Administração direta e administração indireta

A atividade administrativa pública é desenvolvida em parte no âmbito do Estado (pessoa coletiva pública mais relevante) – administração estadual – e em parte fora deste – administração autónoma<sup>1</sup>.

A administração estadual pode ser exercida por órgãos e serviços dentro da mesma pessoa jurídica (o Estado) – administração direta – ou por outras pessoas coletivas – administração indireta.

<sup>1</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 69.

## Administração Direta

O órgão máximo na hierarquia do Estado é o Governo. Este, por sua vez, (é composto) pelos ministérios, dentro dos quais há a secretaria-geral e os serviços.

A lei da administração direta (Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, alterada por último pela Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro) ajuda a compreender como é que estes se organizam; porém cada Governo define a sua própria organização na sua lei orgânica. Nesta encontram-se as opções fundamentais tomadas por aquele Governo no que respeita à sua organização (n.º de ministérios, pastas de cada ministério, n.º de secretários de Estado, etc.).

Isto significa que há uma escolha relativamente ao interesse público relevante que vai ser prosseguido por cada um dos ministérios. Estes interesses públicos são as atribuições de cada um dos ministérios e são determinadas competências para este fim.

Nota: tem de haver uma norma legal a atribuir determinada competência para que aquela pessoa jurídica possa atuar (princípio da competência).

As relações que se estabelecem dentro do Estado, pessoa jurídica, são de hierarquia (subordinação do inferior ao superior), o que implica os poderes de supervisão (poder de revogar, substituir, anular, suspender, modificar), direção, disciplina e inspeção. Assim, os serviços administrativos estão estruturados em forma de pirâmide. Entre o PM, ministros e secretários de Estado estabelecem-se relações de delegação.

Por vezes, é necessário aproximar o Estado (poder central) das populações, o que é feito através do desdobramento do Estado por áreas geográficas, com a desconcentração do Estado. Um exemplo deste fenómeno de desconcentração de poderes são os serviços locais do Estado, “que exercem competências administrativas dispersas pelo território”<sup>2</sup>. Exemplo: Repartições de Finanças, Tesourarias da Fazenda Pública, Direções Escolares, Comandos Distritais da PSP, Delegações de Saúde como as direções regionais, CCDR, etc..

**Desconcentração do Estado** – dentro da mesma pessoa jurídica, há desdobramento do poder central por área geográfica. Exemplo: CCDR e administrações regionais – nexos do poder central deslocados pelo território nacional.

## Administração Indireta

Pode acontecer que se considere que a melhor aproximação não passa pela pessoa jurídica do Estado, mas sim pela criação de outras pessoas coletivas públicas, através de um fenómeno de devolução de poder. Entra-se aqui na designada administração indireta do Estado.

Estas pessoas não estão hierarquicamente dependentes do Estado. Neste contexto, são estabelecidas outro tipo de relações entre a administração indireta e o Estado – superintendência

---

<sup>2</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 58.

(“poder de fixar diretivas, ou seja, linhas de rumo sobre o modo de realização das atribuições de outra”<sup>3</sup>) e tutela (envolve o exercício de poderes de controlo), de mérito e de legalidade (art.º 199 d) CRP).

A tutela inspetiva pretende ver se determinada atuação está em conformidade com a lei. A tutela de mérito pretende ver se a atuação está em conformidade com o projeto político. Esta, uma vez que também está associada ao poder de superintendência, pode dar instruções (ao contrário da tutela inspetiva).

Os tipos de pessoas coletivas que integram a administração indireta são as E.P.E.'s, EP's (normalmente o nome termina em “S.A.”), Fundações e Institutos Públicos (na lei-quadro está definido que o seu nome tem de acabar em IP).

É possível distinguir entre dois tipos de pessoas jurídicas: as que prosseguem uma atividade industrial e comercial e as que não o fazem. As segundas correspondem aos Institutos Públicos, pois não desenvolvem uma atividade com natureza comercial. Por outro lado, as primeiras procuram o lucro e organizam-se com natureza empresarial, estando abrangidas por um regime jurídico próprio – lei do setor empresarial do Estado.

No caso das pessoas jurídicas com natureza comercial, quando são pessoas jurídicas de direito público, o Estado detém 100% do capital social da entidade empresarial e tratam-se de E.P.E.'s (DL n.º 133/2013) ou de empresas locais (Lei n.º 50/2012). As E.P.E. são criadas pelo Estado, por decreto-lei, e têm capital estatutário.

Por outro lado, as EP's (seguidas de SA) são pessoas jurídicas de direito privado. O Estado pode ou não deter 100% do capital e, na segunda situação, têm capitais de outras pessoas jurídicas. Deste modo, seguem o regime jurídico empresarial.

Numa EP, o Estado exerce sempre influência dominante (art.º 9 DL n.º 133/2013); quando este não tem influência dominante, está-se perante empresas participadas. Note-se que há outras formas da pessoa coletiva pública deter a influencia dominante da empresa, sem ser pela maioria do capital – é necessário recorrer ao art.º 9 DL n.º 133/2013 para perceber se a entidade é uma EP ou uma empresa participada.

O setor empresarial do Estado é regulado pelo DL n.º 133/2013 e pela lei das sociedades comerciais; o setor empresarial local é regulado pelo DL n.º 133/2013 e pela Lei n.º 50/2012.

As E.P.E. são pessoas coletivas de direito público, com natureza empresarial (art.º 56 DL n.º 133/2013), enquanto as EP são pessoas coletivas de direito privado. Nas primeiras, a firma da sociedade acaba em E.P.E.; nas empresas públicas, acabam em S.A.

A função acionista no setor empresarial do Estado encontra-se regulada no art.º 37 e ss. DL n.º 133/2013. Os gestores destas sociedades designam-se por gestores públicos e têm

---

<sup>3</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 59.

estatutos diferentes (art.º 21 DL n.º 133/2013). Este estatuto implica limitações remuneratórias, bem como uma série de direitos e deveres.

As E.P.E. estão sempre sujeitas a superintendência e tutela. Há sempre um ministério que tem a tutela daquela E.P.E.. Tipicamente, há duplas tutelas – o ministério das finanças e o ministério do respetivo setor.

“Os institutos públicos são pessoas coletivas de direito público de tipo institucional, dotadas de personalidade jurídica própria e de uma estrutura interna hierarquizada, que são criados pelos Estado, por uma Região Autónoma ou por uma autarquia local para prosseguirem interesses que em princípio caberia prosseguir diretamente à entidade que os criou, mas que se entendeu colocar a cargo de entidades de menor dimensão”<sup>4</sup>.

Atendendo às atividades que lhes estão atribuídas, os institutos públicos podem classificar-se como: institutos de prestação (prestação de serviços à coletividade), fiscalizadores (controlo, inspeção ou avaliação de determinada atividade privada) ou de infraestruturas (construção e manutenção de infraestruturas ou do respetivo financiamento).

Nota: há institutos públicos que são tutelados por determinados ministérios, pois encontram-se previstos na sua lei orgânica.

## 2. Administração Autónoma

A sua existência não é uma opção do Estado, pois provém da CRP (princípio do art.º 6 CRP). A administração autónoma inclui a administração local, através das autarquias locais (descentralização administrativa), e a administração regional, através das regiões autónomas (descentralização política).

Posto isto, os municípios integram a administração autónoma no âmbito da administração local. Os municípios, as autarquias e as freguesias são pessoas jurídicas. Os órgãos da freguesia são a junta e a assembleia.

As freguesias estão integradas nos municípios, mas não há uma relação, por exemplo, entre o presidente da junta e o da câmara – cada um tem atribuições e competências diferentes.

Nos termos do art.º 142 e 199 d) CRP, a relação entre a administração direta e a administração autónoma é de tutela (meramente inspetiva), a qual implica sempre poderes de controlo. Assim, se o Governo aprovar legislação que tem implicações na autonomia local, essas normas são inconstitucionais.

Nota: a administração autónoma pode ter ela mesma administração indireta.

Outra pessoa jurídica da administração autónoma são as associações públicas (ordens profissionais). Estas “podem resultar da associação de pessoas coletivas públicas ou ser criadas

---

<sup>4</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 77.

para assegurar a prossecução de interesses públicos que coincidem com os interesses de determinadas categorias de pessoas”<sup>5</sup>.

A professora entende que as Universidades se integram na administração autónoma, mas enquadram-se nos institutos públicos de regime especial (pela lei-quadro dos institutos públicos, que lhe confere uma autonomia típica da administração autónoma).

### 3. Administração Independente

Conjunto de entidades que gozam “de um estatuto de autonomia orgânica, concretizada na inamovibilidade dos membros dos seus órgãos ou em regimes de incompatibilidades dirigidos a assegurar a sua neutralidade política, e de autonomia funcional, traduzida na circunstância de exercerem as suas funções, nos casos em que estão integrados na estrutura do Estado, sem subordinação a poderes hierárquicos do Governo, e na maioria dos casos, em que são dotados de personalidade jurídica própria, sem submissão a diretivas ou instruções do Governo, no exercício dos poderes de superintendência que este exerce sobre a Administração indireta do Estado”<sup>6</sup>.

Inclui as entidades reguladoras e outras pessoas jurídicas, como a CNE e o Provedor de Justiça. As pessoas que são integradas na administração independente são uma opção legislativa, criadas por lei (art.º 267 n.º 3 CRP). São criadas para prosseguirem um conjunto de interesses.

Estas entidades não estão sujeitas à tutela, nem à superintendência. Geralmente o Governo nomeia o conselho de administração, mas, depois de este estar formado, não pode dar diretrizes. São independentes das decisões políticas.

Exemplos: CMVM, ANACOM, Autoridade da Concorrência, ERSAR; O Provedor de Justiça é uma entidade da administração independente com assento direto na constituição (art.º 23 CRP).

### 4. Relações

- Relações inter-administrativas – estabelecem-se entre pessoas jurídicas diferentes; também se podem chamar intersubjetivas ou externas; é o caso das relações de superintendência e tutela; a lei é que estabelece estas relações (ver o exemplo da lei quadro dos institutos públicos – art.º 41 e 42);

---

<sup>5</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 67.

<sup>6</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 88.

- Relações intra-administrativas – estabelecem-se dentro da mesma pessoa jurídica; refere-se ao universo das pessoas coletivas públicas que integram a administração pública no sentido orgânico e funcional.

No contexto de uma relação intra-administrativa, a delegação é um ato administrativo, pelo qual, com base numa previsão legal, um órgão administrativo transfere para outro órgão administrativo, dentro ou fora da mesma pessoa coletiva pública, o exercício da sua competência.

Portanto, a delegação de poderes é o regime aplicável aos órgãos da administração pública, ou seja, aplica-se às pessoas jurídicas públicas que estão abrangidas pela parte segunda do CPA. Pode acontecer dentro da mesma pessoa jurídicas ou entre pessoas jurídicas diferentes.

A delegação de poderes implica a transferência, por ato da administração, o qual tem de ter por base a lei, do exercício de um determinado poder público para um sujeito, um órgão, um agente diferente do respetivo titular. Tal significa que pode haver efetivamente delegação de poderes para entidades privadas, porém a delegação de poderes que está regulada no CPA aplica-se e refere-se às relações intra-administrativas.

Veja-se o art.º 44 n.º 1 CPA, onde se pode ler que a delegação de poderes só pode existir se houver uma base legal habilitante que o permita. Isto está relacionado com o princípio da legalidade – marca uma clara distinção entre aquilo que é a atuação das pessoas jurídicas públicas da atuação das pessoas jurídicas privadas. Pode-se ainda ler que tem de haver um ato expresse de delegação de poderes, pois esta não é assumida.

Ainda no art.º 44 CPA, o n.º 2 diz que a delegação ocorre dentro da hierarquia e, no n.º 5, que os atos praticados pelo inferior hierárquico, enquanto delegado, valem como os feitos pelo superior, ao contrário do que acontece numa relação de hierarquia.

Assim, entre o ministro e o secretário de estado há uma relação de delegação (desconcentração derivada), pelo que o ato administrativo praticado pelo secretário de estado é como o ato praticado pelo ministro.

Elementos essenciais da delegação:

- Lei de habilitação – é necessária para que possa existir a delegação;
- O n.º 3 do art.º 44 CPA inclui uma norma de habilitação geral para a hierarquia administrativa, para atos de legislação ordinária; como já existe esta norma, não é necessário que haja uma lei habilitante, uma vez que esta vale como tal automaticamente;
- Cada vez que é utilizado o poder delegado, o sujeito que recebe este poder tem de explicitar que está a atuar ao abrigo da delegação;
- A delegação implica a existência de um delegante e de um delegado;

- Ato de delegação de poderes – é necessário que exista uma vontade do delegante em delegar os poderes; sobre este ponto há uma divergência doutrinária, pois há quem entenda que é sempre necessário um ato expresso de delegação, e há quem considere (caso da prof.) que basta que se consiga identificar a vontade do delegante;
- É possível delegar os poderes x, y, x com possibilidade de subdelegação.

A delegação de assinatura (quando alguém que não é o delegado assina pela outra pessoa) não tem um enquadramento legal.

Nota: O regime jurídico das autarquias legais admite um conjunto muito variado de delegação de poderes entre diferentes pessoas jurídicas

- Art.º 47 CPA – regras que um ato de delegação expresso tem de cumprir:

O delegante tem de dizer qual é a competência que está a delegar, mencionar a norma que lhe atribui a competência que está a delegar e mencionar a norma que lhe permite delegar essa competência (quando se está numa relação hierárquica, esta norma é o n.º 3 do art.º 44 CPA);

Os atos de delegação estão sujeitos a publicidade nos termos do art.º 159 CPA; é importante para se saber quem é que está a praticar o ato.

- Art.º 48 CPA – menção da qualidade de delegado ou subdelegado:

O delegado tem de “mencionar essa qualidade no uso da delegação” e, caso não o faça ou faça-o de forma incorreta, o ato não é inválido, mas os interessados não podem ser prejudicados no exercício dos seus direitos.

- Art.º 50 CPA – extinção da delegação:

A delegação e a subdelegação extinguem-se por revogação do ato de delegação ou por caducidade.

A competência não se presume e há um princípio de especialidade, daí ter-se tanto cuidado em identificar as relações de hierarquia e as de delegação.

## Princípios gerais da Administração Pública

São padrões de otimização e, embora não necessitassem de uma densidade normativa, há princípios consagrados no texto constitucional e nos art.º 3 a 19 do CPA. Estes princípios vão-se aplicar a toda a administração, integrados ou não na Administração Pública em sentido orgânico e funcional – art.º 2 n.º 3 CPA.

No art.º 3 do CPA encontra-se a menção ao princípio da legalidade. Contudo, acontece que a Administração Pública não se rege apenas por normas, também se rege por um conjunto de princípios (art.º 266 CRP), que se reconduzem à ideia de Direito. Deste modo, a administração não está apenas sujeita a legalidade, mas também a juridicidade.

“Sempre que a lei lhe confere poderes de valoração próprios, a Administração, embora não esteja vinculada pela lei, deve pautar-se por critérios de natureza jurídica, decorrentes de princípios fundamentais que conformam o exercício desses poderes”<sup>7</sup>.

Os princípios gerais da atividade administrativa são muito importantes quando se pensa no controlo que os tribunais podem fazer da administração. Isto porque o controlo que os tribunais fazem trata de questões de legalidade, não de mérito. Contudo, estes princípios permitem aos tribunais sindicar algumas situações de mérito.

Exemplo: o conselho diretivo de um IP entende estabelecer regras de desenvolvimento da carreira dos seus funcionários públicos e fá-lo no âmbito da sua autonomia de gestão; esta decisão é de natureza administrativa e executiva; o tribunal até podia achar melhor dividir a carreira em 4 graus, em vez de 3, mas não pode fazer nada em relação a isso. Agora imagine-se que o IP estava a favorecer diretamente alguém ao dividir a carreira em 3 graus; isto era algo que estava dentro do poder daquele IP, mas se se verificar que aquela decisão implica a violação de um princípio da Administração Pública, neste caso o da imparcialidade, o tribunal pode sindicá-la esta decisão.

Portanto, a discricionariedade da Administração Pública pode ser controlada por um tribunal por violação dos princípios gerais da atividade administrativa ou por erro grosseiro da mesma. Ainda assim, os tribunais só aplicam este critério quando a violação é evidente.

Note-se que o tribunal impede a violação dos princípios, mas não os impõe – verifica ou não se aquele ato violou o princípio. Quem tem legitimidade para pedir uma ação de verificação são o privado lesado e o Ministério Público, havendo ainda uma série de bens que são protegidos, como a tutela dos bens públicos essenciais.

---

<sup>7</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 118.

## 1. Princípio da legalidade – art.º 3 CPA e art.º 266 CRP

Os órgãos e os agentes da Administração Pública só podem agir em obediência à lei e ao direito, ou seja, há uma exigência de precedência de lei para que a administração possa atuar.

Esta base normativa tem duas funções:

- Proteger o primado do poder legislativo sobre o poder executivo;  
Vertente negativa – a Administração Pública não poder praticar atos contrários à lei;  
Vertente positiva – a Administração Pública só pode atuar mediante a lei;  
Lei como limite, pressuposto e fundamento de toda a atividade administrativa<sup>8</sup>;  
Aplica-se a toda a administração pública independentemente da sua natureza;
- Proteger os interesses dos privados.

Os atos administrativos são tidos por legais e produzem os seus efeitos, até que um tribunal decida em contrário.

### Princípio da discricionariedade

A legalidade assenta no princípio da precedência de lei e preferência de lei, no princípio da competência, no primado do poder legislativo sobre o poder executivo. Portanto, o campo da legalidade é a zona do procedimento administrativo que é suscetível de um juízo conformar ou desconformar com o bloco legal. Contudo, também existem questões de mérito, as quais só estão sujeitas a um juízo de oportunidade ou conveniência.

Assim, é importante ter presente que as decisões administrativas têm uma parte vinculativa e outra discricionária. Há situações em que a própria lei prevê uma liberdade de decisão (permitindo escolher entre agir ou não agir), liberdade de escolha (entre adotar uma ou outra medida) ou valorações através da ponderação dos interesses do caso concreto de forma a preencher conceitos indeterminados (as chamadas prerrogativas de avaliação)<sup>9</sup>. Ou seja, nos aspetos discricionários da decisão há uma racionalidade própria do órgão da administração pública.

A percentagem de cada um dos elementos (vinculativo e discricionário) é variável nas várias decisões da administração. A discricionariedade em sentido estrito encontra-se na estatuição da norma (definição tradicional da discricionariedade) – regra geral em normas com natureza permissiva ou com alternativas. No entanto, na previsão das normas podem existir conceitos indeterminados, pelo que também aqui se podem encontrar elementos de discricionariedade em sentido amplo.

<sup>8</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 98.

<sup>9</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 103.

Neste sentido, o dever de fundamentação das decisões da administração é essencial para controlar a atividade discricionária da administração. Todos os atos administrativos têm de estar fundamentados, para que o destinatário possa saber exatamente o que é que foi tido em consideração para ter sido tomada aquela decisão (art.º 152 al) CPA).

Nos aspetos de legalidade da atividade administrativa, a competência dos tribunais é máxima. Nos aspetos da discricionariedade, o tribunal pode apreciar se há um erro grosseiro ou manifesto, violação dos princípios gerais da atividade administrativa ou fazer o controlo do procedimento.

## 2. Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos – art.º 4 CPA

Direito subjetivos → consubstancia as situações jurídicas ativas que possibilitam a satisfação de um interesse próprio do seu titular.

Interesse legítimo → não implica a satisfação de um interesse do próprio do titular, mas apenas a satisfação de um interesse público, que ao sê-lo possibilita a satisfação indireta do interesse privado.

Quer num caso, quer no outro, está-se perante posições jurídicas ativas do particular face à administração.

## 3. Princípio da proporcionalidade – art.º 7 CPA e art.º 266 CRP

No direito administrativo esta comparação é feita entre os benefícios que vão resultar da atuação administrativa e os custos que esta atuação impõe aos particulares. Este princípio divide-se em três níveis/testes:

- Adequação – implica que se verifique que o comportamento administrativo em causa (meio) é adequado à prossecução do interesse público visado (fim);
- Necessidade (ou exigibilidade) – implica escolher a solução que é a menos lesiva e que, por isso, é indispensável à prossecução do interesse público por não haver outros meios menos restritivos para alcançar o mesmo desiderato;
- Proporcionalidade em sentido estrito (ou proibição do excesso) – correlação que é feita entre as vantagens decorrentes da prossecução do interesse público e os sacrifícios que são impostos aos privados (ponderação entre o desvalor do meio e o valor do fim).

Note-se que o subprincípio da adequação é tratado de forma autónoma no n.º 1 e tem um âmbito de aplicação mais amplo do que os subprincípios da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, aos quais se refere o n.º 2. “Com efeito, o n.º 1 do art.º 7

do CPA impõe a exigência da adequação em relação a todos os tipos de atuação administrativa que envolvam a escolha de meios em função de fins e não apenas às decisões que sacrifiquem certos tipos de bens, valores ou interesses em benefício de outros”<sup>10</sup>. Esta autonomia, segundo o professor Mário Aroso de Almeida, deve-se ao facto da adequação se tratar de uma exigência de estrita racionalidade, que não comporta uma dimensão valorativa, contrariamente à necessidade e à proporcionalidade em sentido estrito.

Exemplo: num descampado verifica-se um fogo de pequenas dimensões. Num terreno ao lado há uma piscina. Os bombeiros acionam os meios aéreos e vão buscar toda a água daquela piscina para apagar o fogo. O proprietário da piscina alega que a atuação dos bombeiros foi desproporcional. Necessidade: era preciso apagar o fogo? Sim. Era adequado apagar um fogo de pequenas dimensões através de meio aéreos? Não/sim. Proporcionalidade em sentido estrito - tinham a possibilidade de utilizarem a cisterna em alternativa; em termos custos benefícios não passa no terceiro teste.

Este princípio obriga a administração, nas suas ações, a causar o mínimo de lesão possível ao interesse privado que seja compatível com a prossecução dos interesses públicos.

Atenção que não se pode fazer uma interpretação muito literal, pois esta restringe-se apenas às situações onde esteja a ser afetado um interesse legalmente protegido. É necessário considerar também as atuações da administração que sejam contendentes com bens coletivos (saúde, cultura...).

#### 4. Princípio da igualdade – art.º 6 CPA e art.º 276 n.º 2 e 13 CRP

“Exige que, no exercício dos seus poderes, a Administração compare o caso que vai decidir com outros casos, reais ou virtuais, pertencentes ao mesmo universo de relevância e o decida como uma espécie de um género, proibindo-lhe que o considere como um caso isolado, único e irrepitível”<sup>11</sup>.

Não significa que todos tenham de ser tratados formalmente de forma igual; significa que situações iguais são tratadas de igual forma (máxima generalizante ou igualitária) e situações diferentes são tratadas de forma diferente (máxima individualizante ou diferenciante).

O princípio da igualdade não se aplica a situações ilegais de partida. Quer isto dizer que não há violação do princípio da igualdade quando se aplica o regime legal próprio a certa situação jurídico-administrativa, apesar de, numa outra situação idêntica anterior, ter sido dado outro tratamento, por sua vez, ilegal.

---

<sup>10</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 130.

<sup>11</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 123.

Portanto, as decisões da Administração vinculam, em certa medida, as suas atuações futuras. Ainda assim, esta pode mudar de orientação desde que haja uma explicação racional para a solução escolhida. Tal ideia encontra-se expressa no art.º 152 n.º 1 al. d) CPA, que exige que sejam fundamentados os atos administrativos que “decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, ou na interpretação e aplicação dos mesmos princípios ou preceitos legais”.

#### 5. Princípio da imparcialidade – art.º 9 CPA e art.º 266 n.º 2 CRP

A administração, ao decidir, deve ter em consideração todos e apenas os elementos necessários para a decisão. Isto serve para evitar que interesses privados interfiram com a prossecução de interesses públicos (não têm de ser interesses privados necessariamente, refere-se a qualquer interesse que não seja relevante para a tomada de decisão da situação em questão).

“Não é aceitável ou razoável a decisão que resulta de um procedimento inaceitável ou desrazoável, sendo, assim, qualificadas como aceitáveis ou razoáveis as decisões que, por referência ao conceito de *due process*, resultem de procedimentos instruídos de modo transparente e participado, em que seja reunida toda a informação necessária e, sobretudo, em que a Administração forneça justificação adequada das suas decisões, dando conta de que procedeu a uma criteriosa ponderação da totalidade dos interesses envolvidos, dando a cada um o peso devido”<sup>12</sup>. Ou seja, “é reconhecida a importância da correção do procedimento de formação da vontade da Administração”<sup>13</sup>.

Este princípio tem projeções nos art.º 69 e ss. do CPA (regime das garantias de imparcialidade) e visa “prevenir a parcialidade das decisões administrativas através do estabelecimento de presunções que fundamentam a suspeição ou o próprio impedimento do agente, assim como da previsão dos mecanismos adequados a fazer valer tais presunções”<sup>14</sup>. Isto é, por vezes justifica-se que se apliquem medidas preventivas de garantia deste princípio, pois nestas situações o risco de se ser parcial é muito grande.

Existem duas situações destas: 1) de impedimento, nas quais basta verificar-se uma das situações e o decisor público está impedido de decidir, e 2) as de suspeição (art.º 73 CPA). No art.º 76 CPA está previsto que a consequência é a invalidez dos atos praticados quando se verifica uma das situações de impedimento ou suspeição.

Como já foi dito, o agente decisório pode pedir escusa para não decidir, com base no art.º 73 CPA; este ato tem de ser fundamentado. O incidente da suspeição pode ser suscitado (pedido) por terceiros, enquanto a escusa é pedida pelo próprio.

---

<sup>12</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 141.

<sup>13</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 143.

<sup>14</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 139.

**Desvio de poder** – ocorre quando alguém exerce as suas competências para fins diferentes daqueles que determinaram a atribuição daquela competência; percebe-se quando é que se está perante esta situação através da fundamentação do ato.

#### 6. Princípio da boa-fé – art.º 10 CPA e art.º 266 n.º 2 CRP

A existência deste princípio tem como consequência dois limites negativos; 1) a Administração Pública não deve atraiçoar a confiança que os particulares depositam nos seus atos, se esta confiança tiver por base a legalidade (confiança justificada na lei); 2) a Administração Pública também não deve lançar um procedimento para alcançar um objetivo quando esse objetivo não é o legalmente previsto para aquele procedimento.

O Direito Administrativo português circunscreve o âmbito de aplicação do princípio da boa-fé à proteção da confiança dos particulares no seu relacionamento com a Administração. Assim, este princípio está “intimamente relacionado com os valores da segurança jurídica e da proteção da confiança”<sup>15</sup>.

#### 7. Princípio da justiça e da razoabilidade – art.º 8 CPA

Na verdade, todos os outros princípios que estão refletidos no CPA retiram o espaço útil de aplicação deste princípio.

“Os princípios da justiça e da razoabilidade são princípios de aplicação residual em relação aos outros princípios gerais da atividade administrativa, dirigidos a proibir juízos e decisões manifestamente inadmissíveis ou inaceitáveis, em domínios não cobertos pelas exigências mais densificadas que decorrem dos demais princípios, cujo âmbito de aplicação se lhes sobrepõem por força de maior densidade de vinculação da Administração e dos correspondentes poderes de controlo dos tribunais que deles decorrem”<sup>16</sup>.

#### 8. Princípio da boa administração – art.º 5 CPA

O princípio da boa administração traduz-se, em boa medida, na ideia da eficiência da Administração.

Este princípio tem uma dimensão funcional – “que exige que, na sua atuação, a Administração se pautar por critérios de eficiência, economicidade e celeridade” – e uma dimensão organizatória – “que impõe que a Administração seja organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada”.

---

<sup>15</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 137.

<sup>16</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 136 e 137.

“A referência à economicidade faz apelo à ideia de uma gestão racional e prudente dos recursos públicos e de um desempenho diligente e cuidadoso dos agentes administrativos”. A referência à celeridade tem uma dimensão procedimental e constitui um “reconhecimento de um direito dos interessados à tomada de decisões em prazo razoável”.

Por fim, para concluir esta ideia, “o domínio preferencial de aplicação do princípio da boa administração diz, na verdade, respeito a situações de responsabilidade da Administração por morosidade excessiva na condução dos procedimentos e na tomada de decisões, na medida em que se deve reconhecer que a inobservância para além do razoável dos prazos procedimentais constitui violação de um verdadeiro direito a procedimentos céleres e eficazes e, em particular, à tomada de decisões em prazo razoável, que para os interessados, decorre da imposição legal dos imperativos de eficiência e celeridade da atuação administrativa”<sup>17</sup>.

Numa segunda análise, assume-se que, de acordo com o princípio da boa administração, nos termos que o art.º 5 CPA lhe confere, “a eficiência da Administração possui relevância jurídica e é uma exigência que se impõe diretamente à própria Administração, desse modo consagrando um comando geral de sujeição da atividade administrativa aos critérios da eficiência, economicidade e celeridade”.

Além disso, “a afirmação da boa administração como um valor jurídico inscreve-se no movimento de juridicização da realidade administrativa que, ao longo das últimas décadas, tem vindo, de modo progressivo, a fazer transitar do plano do mérito para o plano da juridicidade dimensões cada vez mais alargadas das decisões que envolvem o exercício de poderes de valoração próprios da Administração, permitindo, desse modo, submetê-las ao Direito e à sua aplicação pelos tribunais”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 145 e 146.

<sup>18</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 148.

## Órgãos

Na parte II do CPA encontram-se as regras que vão regular a pessoa jurídica – regras sobre o funcionamento dos órgãos da Administração Pública em sentido orgânico. Os órgãos são centros de imputação de poderes funcionais e é através destes que a pessoa coletiva manifesta a sua vontade. É preciso ter uma norma legal habilitante que diz que um órgão pode atuar.

No art.º 20 n.º 1 CPA pode ler-se que “são órgãos da Administração Pública os centros institucionalizados titulares de poderes e deveres para efeitos da prática de atos jurídicos imputáveis à pessoa coletiva”. Por exemplo, a câmara municipal (órgão) pratica um ato que é imputável ao município (pessoa jurídica).

As regras de funcionamento do órgão colegial permitem que haja uma base de entendimento entre os membros que o integram. Estas regras têm aplicação subsidiária, uma vez que os órgãos estabelecem as suas regras internas (regimento) e são estas as primeiras a serem aplicadas a esse órgão (art.º 20 n.º 3 CPA).

Todas estas regras servem para garantir a tomada de decisão, para que os órgãos coletivos possam funcionar, e estão estabelecidas entre os art.º 21 e 35 do CPA.

**Composição** – cada órgão colegial deve ter um presidente e um secretário, a serem eleitos pelos membros que o compõem (art.º 21 n.º 1 CPA); o suplente do presidente deverá ser o vogal mais antigo e o suplente do secretário deverá ser o vogal mais moderno (art.º 22 n.º 1 CPA).

**Reuniões ordinárias (art.º 23 CPA)** – têm uma periodicidade definida e cabe ao presidente fixar o local, dia, hora e, se for caso disso, os meios telemáticos a serem utilizados.

**Reuniões extraordinárias (art.º 24 CPA)** – para além das reuniões ordinárias, há as extraordinárias convocadas pelo presidente; este é obrigado a proceder à convocação sempre que pelo menos um terço dos vogais lho solicitem por escrito.

**Ordem do dia (art.º 25 CPA)** – o presidente estabelece qual é a ordem do dia e convoca a reunião com base nisso; tal permite aos membros irem preparados para as reuniões; o presidente deve incluir na ordem do dia os assuntos que lhe forem indicados por qualquer vogal, desde que sejam da competência do órgão e que seja apresentada por escrito com o mínimo de cinco dias de antecedência.

**Objeto de deliberações (art.º 26 CPA)** – no caso das reuniões ordinários é possível tratarem-se assuntos que não estão na ordem do dia, se pelo menos dois terços dos membros do órgão votarem favoravelmente.

**Reuniões públicas (art.º 27 CPA)** – as reuniões não são públicas, salvo disposição em contrário; quando são públicas, o dia, hora e local têm de ser publicidades nos termos do n.º 2 e quem não é membro pode participar nos termos do n.º 3.

**Inobservância das disposições sobre a convocação de reuniões (art.º 28 CPA)** – se o presidente não cumprir as regras de convocação das reuniões ordinárias ou extraordinárias, tem de se perceber se o mau funcionamento impacta ou não as decisões tomadas; se todos os membros forem à reunião e nenhum se opuser à realização da reunião, então sanou-se o vício.

**Quórum (art.º 29 CPA)** – só quando há quórum deliberativo é que o quórum pode deliberar; o quórum de reunião consiste na maioria dos membros legais do órgão; isto é diferente das maiorias necessárias para as votações – os resultados são apurados em função dos membros que estão presentes naquela reunião.

**Formas de votação (art.º 31 CPA)** – as deliberações são antecedidas de discussão sempre que um membro do órgão o queira; existem dois tipos de votação: 1) a nominal e 2) a secreta; na votação nominal, cada membro denuncia o sentido do seu voto; na votação secreta, o sentido de voto de cada um não é conhecido; regra geral as votações são nominais, contudo devem ser secretas quando as deliberações envolvem “um juízo de valor sobre comportamentos ou qualidades de pessoas”.

**Maioria exigível nas deliberações (art.º 32 CPA)** – as maiorias exigíveis são apuradas em função dos membros presentes; na Administração Pública, na falta de lei especial, aplica-se a maioria absoluta (nos termos do n.º 1) e, se esta não se formar após duas votações consecutivas, aplica-se a maioria relativa (nos termos do n.º 2).

**Empate na votação (art.º 33 CPA)** – em caso de empate o presidente tem voto de qualidade (vence a proposta que obteve o voto deste), salvo se a votação for secreta; no caso de ser uma votação secreta, esta é feita nos termos do n.º 2 e 3.

Nota: a deliberação é a decisão tomada por um órgão coletivo; quando se trata de órgãos singulares, são efetivamente decisões.

**Ata da reunião (art.º 34 CPA)** – de cada reunião é lavrada ata pelo secretário, a qual é submetida à aprovação dos membros presentes na reunião a que diz respeito (regra geral na reunião seguinte, salvo em caso de urgência); a deliberação só produz efeitos depois de estar vertida em ata e de esta ter sido aprovada (nos termos do n.º 6).

**Registo na ata do voto de vencido (art.º 35 CPA)** – os membros podem fazer constar na ata o seu voto de vencido.

**Irrenunciabilidade e inalienabilidade (art.º 36 CPA)** – resulta do princípio da legalidade (art.º 266 CRP); não se pode renunciar à competência; contudo, tal não afeta a delegação de poderes, a suplência ou a substituição, mas sempre nos termos da lei.

**Fixação da competência (art.º 37 CPA)** – o procedimento administrativo inicia-se e demora algum tempo até estar concluído (por exemplo um ano); entretanto podem ocorrer

alterações de facto ou de direito que alteram quem tinha competência para iniciar aquele procedimento, pelo que este artigo vem estabelecer a fixação da competência.

**Questões prejudiciais (art.º 38 CPA)** – pode ocorrer que o órgão responsável pelo procedimento precise da decisão de outro órgão para decidir; dá-se então a ocorrência de questões prejudiciais; dentro do procedimento podem-se ter deliberações de diferentes órgãos de pessoas jurídicas diferentes, reguladas nos art.º 37 e ss. do CPA.

## Procedimento Administrativo

No art.º 1 n.º 1 do CPA, define-se o procedimento administrativo como sendo a “sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública”. Também se define, no n.º 2, que o processo administrativo é o conjunto de documentos que dá corpo ao procedimento.

O procedimento administrativo é um “instrumento de racionalização da atividade decisória da Administração” e um “instrumento de legitimação da Administração” na determinação do “conteúdo da regulação dos interesses em conflito”<sup>19</sup>. Por outras palavras, “o procedimento é a sede na qual cumpre à Administração formular todos estes juízos e ponderações, em ordem à tomada das decisões que lhe incumbem”<sup>20</sup>.

O procedimento administrativo pode ter como resultado um regulamento, um ato administrativo ou um contrato. Portanto, há uma sucessão ordenada de atos que devem ser observados para garantir a validade destes, sendo que a não verificação das devidas formalidades tem como consequência a sua nulidade (modalidade de invalidade mais gravosa) ou anulabilidade (modalidade de invalidade menos gravosa).

Assim, o CPA vem regular o procedimento de formação dos atos e regulamentos administrativos. As regras que se encontram no CPA aplicam-se ao exercício da função administrativa, independentemente do sujeito e da sua natureza.

Note-se que os atos administrativos, regulamentos administrativos e contratos administrativos têm uma natureza própria. Para se perceber estes instrumentos jurídicos da ação administrativa é preciso fazer a relação entre eles e a atividade administrativa, bem como a sua evolução.

“A generalidade dos procedimentos administrativos não obedece a um modelo de tramitação rigidamente fixado, caracterizando-se antes por uma grande flexibilidade”<sup>21</sup>. Existem momentos obrigatórios em todos os procedimentos, como a audiência dos interessados, e outros que a lei exige em certos tipos de procedimentos, como a realização de determinadas diligências. Além disso, há procedimentos especiais que são regulados por legislação especial e aos quais se aplica subsidiariamente o CPA.

---

<sup>19</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 160.

<sup>20</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 161.

<sup>21</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 168.

### Funções do procedimento administrativo:

- 1) Permite o esclarecimento e a ponderação dos dados de facto (e de direito) e dos interesses que devem ser tidos em conta na tomada de decisões;
- 2) Garante a coordenação da atuação e intervenção das entidades públicas envolvidas que prosseguem diferentes interesses para a tomada daquela decisão;
- 3) Garante a intervenção dos particulares na tomada de decisão – através de momentos de discussão pública, mas, em particular, através da audiência prévia quando a decisão interfere diretamente com o particular em questão.

Portanto, no plano objetivo, o procedimento é um instrumento indispensável à adequada prossecução dos interesses públicos (nomeadamente através da recolha e tratamento da informação) e, no plano subjetivo, surge como um instrumento de defesa dos particulares e dos seus diversos interesses – instrumento de controlo da administração.

### 1. Espécies de procedimentos administrativos

- Quanto à iniciativa (art.º 53 CPA):
  - Procedimentos de iniciativa pública – de início oficioso;  
Exemplo: procedimento de expropriação por utilidade pública;
  - Procedimentos de iniciativa particular – estão dependentes de requerimento do particular;  
Exemplo: procedimento de emissão de uma licença;
- Quanto à finalidade:
  - Procedimentos decisórios – visam a tomada de uma decisão administrativa;
  - Procedimentos executivos – têm por finalidade assegurar a projeção dos efeitos de uma decisão administrativa;
- Quanto à incidência:
  - Procedimentos de 1.º grau – incidem pela primeira vez sobre uma situação da vida;
  - Procedimentos de 2.º grau – incidem sobre uma decisão administrativa anteriormente tomada.

### 2. Disposições gerais

**Iniciativa (art.º 53 CPA)** – os procedimentos administrativos podem ter iniciativa particular ou oficiosa.

**Responsável pela direção do procedimento (art.º 55 CPA)** – a direção do procedimento cabe ao órgão competente para a decisão final (nos termos do n.º 1); este, por sua vez, pode

delegar o poder de direção do procedimento num inferior hierárquico (nos termos do n.º 2). O poder da direção do procedimento é diferente da capacidade de fazer diligências procedimentais específicas (ver o n.º 3). Por exemplo, o presidente inicia o procedimento, o responsável por esse procedimento é o inferior hierárquico do presidente (como um diretor de serviços) e este dá ordens ao Eng. químico para recolher a amostra – ou seja, o eng. está a realizar diligências instrutórias.

**Princípio do inquisitório (art.º 58 CPA)** – no âmbito deste princípio, o responsável pela direção do procedimento e os outros órgãos que participem na instrução podem adotar quaisquer diligências que sejam adequadas e necessárias.

**Princípio da adequação procedimental (art.º 56 CPA)** – o responsável do procedimento pode organizar o procedimento da forma que considerar mais adequada, mas com respeito pelos princípios gerais da administração (na ausência de normas injuntivas).

**Acordos endoprocedimentais (art.º 57 CPA)** – o órgão competente para a decisão final pode contratualizar com o destinatário como é que vai avançar no procedimento (trâmites procedimentais) e o próprio conteúdo da decisão final. Tal é necessário porque há procedimentos muito complicados (implicam a intervenção de muitos sujeitos diferentes que não o destinatário). Nesse sentido pode ser bom contratualizar com o privado os passos e os tempos, também com base nos princípios da cooperação e da boa-fé da administração (art.º 60 CPA). Esta disposição aplica-se no âmbito da discricionariedade procedimental, ou seja, nas decisões nas quais há uma escolha por parte da administração.

**Utilização de meios eletrónicos (art.º 61 CPA) e Balcão único eletrónico (art.º 62 CPA)** – são relevantes para a designada administração eletrónica; portal onde os particulares podem dar entrada com o procedimento, ver o estado do processo, etc.; apesar de não ser obrigatório tem sido prática generalizada haver estes balcões eletrónicos.

**Comunicações por telefax, telefone ou meios telefónicos (art.º 63 CPA)** – a partir do momento em que se inicia um procedimento administrativo é necessário fazer comunicações (notificações entre a administração e o destinatário ou o requerente); se, na primeira intervenção do procedimento, o requerente dá entrada por email, pode vir a ser notificado por email; as pessoas singulares passam a ser comunicadas por email se regularmente comunicarem com a entidade administrativa por email; no caso das pessoas coletivas, basta que estes indiquem os dados no procedimento administrativo em questão (por exemplo, os dados do papel timbrado contam para este efeito).

As formas de notificação encontram-se previstas no art.º 112 CPA.

**Prazo geral (art.º 86 CPA)** – o prazo de decisão do procedimento administrativo é de 10 dias úteis, salvo disposição em contrário.

**Contagem dos prazos (art.º 87 CPA)** – o prazo começa a decorrer a partir do momento em que se é notificado; se a notificação for feita com aviso de receção, conta-se da data da

assinatura; se for registado, conta-se após 3 dias úteis; se for por email, conta-se da data deste; os prazos inferiores a 6 meses contam-se em dias úteis (nos termos da alínea c)).

### 3. Sujeitos do procedimento administrativo

A partir do momento em que se inicia o procedimento administrativo, nasce a relação jurídica procedimental, da qual fazem parte os sujeitos do procedimento (art.º 65 CPA), no sentido em que são titulares de um conjunto de situações jurídicas ativas, titulares de situações jurídicas substantivas passíveis de serem afetadas pelas decisões.

Esta relação é estabelecida entre diferentes sujeitos – de um lado estão os órgãos das entidades com competência para decidir ou para a prática de atos preparatórios e, do outro lado, estão os interessados legitimados nos termos do art.º 68 CPA. Os interessados podem ser os particulares diretamente afetados pela decisão, pessoas singulares e coletivas de direitos privado em defesa de interesses difusos (aqueles que se referem a bens que não são individualizáveis) ou os órgãos que exerçam funções administrativas quando as pessoas coletivas que integram possam ser afetadas pela decisão em questão.

Para que um potencial interessado se converta efetivamente em interessado num procedimento, é necessário que se constituía enquanto tal (art.º 65 n.º 2 CPA), invocando um dos títulos de legitimação procedimental regulados no art.º 68 CPA.

Deste modo, a relação jurídica procedimental não é bipolar, mas sim multipolar – implica a participação de diferentes sujeitos. São sujeitos não só a entidade administrativa e o destinatário, mas também todas as pessoas elencadas no art.º 65 CPA. Revela-se aqui a tripla função do procedimento administrativo: permite a instrução, a colaboração entre entidades e garante a intervenção dos particulares no procedimento.

### 4. Garantias de imparcialidade

Verifica-se pela existência de impedimentos e de escusa e suspeição. Em ambos os casos se está perante situações de conflito de interesses, nas quais os titulares de órgãos com poder de decisão têm de afastar-se do procedimento.

“Os impedimentos resultam de situações, enumeradas taxativamente na lei, que esta entendeu justificarem a proibição da intervenção, muitas delas decorrentes de relações de parentesco (artigo 69.º do CPA).

As escusas e as suspeições são situações em que não existe proibição absoluta de intervenção, mas em que esta pode ser excluída por iniciativa do próprio titular do órgão ou agente – a escusa – ou do cidadão interessado – a suspeição (cfr. artigo 73.º). As situações em que podem ocorrer estão enumeradas, exemplificativamente, no código, a coberto de uma

referência genérica a circunstâncias que possam razoavelmente originar uma dúvida séria da imparcialidade do decisor (artigo 73.º, n.º 1).

Tem competência para declarar o impedimento, ou decidir o pedido de escusa ou a suspeição, o superior hierárquico do decisor ou o órgão colegial de que este faça parte (art.º 70 n.º 4 e 75 n.º 1 CPA).

Uma vez declarado o impedimento ou decidido o pedido de escusa ou a suspeição, os impedido, escusado ou suspeito, segundo dispõem o art.º 72, deixam de poder intervir no procedimento, sendo, em princípio, substituídos pelo suplente (ou pelo substituto legal)<sup>22</sup>.

## 5. Responsável pela direção do procedimento

Como foi referido acima, a direção do procedimento cabe ao órgão competente para a decisão final (nos termos do n.º 1 do art.º 55 CPA). Este, por sua vez, delega o poder de direção do procedimento num inferior hierárquico, exceto quando exista disposição legal, regulamentar ou estatutária que impeça a delegação (nos termos do n.º 2).

O poder da direção do procedimento é diferente da capacidade de fazer diligências procedimentais específicas (ver o n.º 3), podendo as diligências instrutórias ser realizadas por um inferior hierárquico.

O n.º 5 do art.º 55 CPA exprime o dever de notificação aos interessados da identidade do órgão responsável pela direção do procedimento.

## 6. Conferência procedimental

Corresponde ao exercício comum ou conjugado das competências de diversos órgãos da Administração Pública, através da partilha de competências ou da articulação de diferentes competências de forma a obter o resultado desejado (art.º 77 n.º 1 CPA).

Isto traduz-se na “realização de uma ou mais reuniões, a chamada conferência, no âmbito da qual os referidos órgãos que intervêm no(s) procedimento(s) em causa interagem entre si, em ordem à resolução do(s) mesmo(s)”.

No n.º 2 pode ler-se que “as conferências procedimentais podem dizer respeito a um único procedimento ou a vários procedimentos conexos, e dirigir-se à tomada de uma única decisão ou de várias decisões conjugadas<sup>23</sup>. Posto isto, importa analisar as modalidades previstas nos n.º 3 e 5:

- Procedimentos simples (tomada de uma única decisão) – n.º 5 – “a conferência é integrada pelo órgão competente para a tomada da decisão final e pelos

---

<sup>22</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 204.

<sup>23</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 175.

órgãos competentes para a prática de atos pré-decisórios necessários à tomada daquela decisão”; “os órgãos consultivos exprimem na conferência o sentido da sua decisão de forma oral, juntando o parecer escrito no prazo de oito dias, para ser anexada à ata da conferência” (art.º 79 n.º 7 CPA);

- Procedimentos conexos (cada um deles tem por objeto uma decisão autónoma, mas as diferentes decisões reportam-se a diferentes aspetos de um mesmo projeto, atividade ou iniciativa, cuja concretização condicionam) ou complexos (tomada de mais do que uma decisão) – n.º 3 – a conferência procedimental pode assumir uma das seguintes modalidades:
  - Conferência deliberativa – destina-se a alcançar um único ato de conteúdo complexo, que conjuga as competências decisórias de todos os órgãos participantes, substituindo os diferentes atos autónomos que competiria praticar a cada um dos órgãos participantes;
  - Conferência de coordenação – corresponde a um exercício individualizado, com vários atos autónomos, mas que é realizado em simultâneo de forma a evitar incongruências e contradições.

Relativamente às conferências deliberativas importa ainda referir que, nos termos do n.º 5 do art.º 81 CPA, a divergência dos órgãos participantes determina o indeferimento das pretensões apreciadas nas conferências em questão, a menos que os órgãos em causa acordem nas alterações necessárias ao deferimento e na possibilidade de repetição da reunião. Além disso, nos termos do n.º 6 do art.º 81 CPA, “na sequência da deliberação negativa tomada na conferência, os órgãos intervenientes que nesse âmbito não tenham apresentado objeções quanto à matéria da sua competência podem praticar individualmente, em sentido positivo, o ato administrativo que lhes compete, no prazo de 8 dias, contado do termo da conferência”<sup>24</sup>.

As conferências relativas a procedimentos simples não carecem de enquadramento específico, podendo ser realizadas de forma espontânea. O mesmo se aplica às conferências de coordenação, uma vez que estas não põem em causa o exercício autónomo da competência de cada um dos órgãos que nelas participam. Contudo, o art.º 78 CPA, no n.º 1, introduz uma diferença para as conferências deliberativas, para as quais a possibilidade da realização de conferências procedimentais deve ser prevista, para cada tipo de procedimento, por lei, regulamento ou contrato interadministrativo. “No âmbito da Administração direta e indireta do Estado, a instituição da conferência procedimental pode ser feita por portaria do. Ministro ou portaria conjunta dos Ministros competentes para a direção e tutela dos organismos envolvidos”<sup>25</sup> (art.º 78 n.º 2 CPA).

<sup>24</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 176.

<sup>25</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 180.

O ato que instrui a possibilidade da realização de conferências procedimentais funciona como título habilitante (art.º 78 n.º 3 CPA), o qual permite aos órgãos envolvidos promoverem a realização das conferências, convocando os demais órgãos e presidindo às conferências (al. a)). Este ato instruidor obriga os demais órgãos a participarem nas conferências e a acatarem o seu resultado (al. b) e art.º 79 n.º 5). Este ato também habilita os órgãos participantes a delegarem em membros seus ou em agentes de si dependentes os “poderes necessários ao funcionamento das conferências procedimentais” (al. c)) e, no caso das conferências deliberativas, confere a “competência conjunta para deliberarem através de um ato único de conteúdo complexo” (al. d)).

A iniciativa da convocação da conferência procedimental pode partir do órgão competente ou ser requerida por um ou mais interessados (art.º 79 n.º 1 CPA), o que constitui o órgão competente no dever de convocar a conferência procedimental no prazo de 15 dias (art.º 79 n.º 2 CPA). Os órgãos convocados têm o dever de participar na conferência, ou seja, tomam parte os titulares dos órgãos singulares envolvidos e os delegados dos órgãos colegiais (art.º 79 n.º 5 CPA). Se um órgão regularmente convocado faltar à reunião, esta funciona normalmente e assume-se que o órgão em questão não se opõe ao deferimento do pedido, salvo se invocarem justo impedimento no prazo de oito dias (art.º 79 n.º 6 CPA). O interessado pode ser convocado para estar presente na conferência, quando a sua presença seja necessária a uma boa decisão (art.º 79 n.º 8 CPA).

Quando há conferência procedimental, o direito de audiência dos interessados é exercido no âmbito desta conferência, nos termos dos art.º 121 e 122 CPA. De acordo com o art.º 80 n.º 1 CPA, o direito de audiência dos interessados é exercido oralmente, com a presença de todos os órgãos participantes.

A conferência procedimental termina com a prática do ato ou atos que visa e, caso não se chegue a esse ponto, com o final do prazo previsto no art.º 81 n.º 1 CPA. Assim, o eventual fracasso da conferência faz retomar o decurso normal do(s) procedimento(s), incluindo os respetivos prazos.

De acordo com o n.º 4, no caso das conferências deliberativas, em falta de acordo, “os órgãos participantes emitem uma declaração para constar da ata, na qual especificam as razões da sua discordância e, sempre que possível, as alterações que consideram necessárias à viabilização do projeto”. Esta exigência está em conformidade com o dever da fundamentação expressa dos atos administrativos desfavoráveis, consagrado no art.º 152 n.º 1 al. a) e c) CPA.

## 7. Direito à informação

O direito à informação, consagrado nos art.º 82 e ss. CPA, é pensado em duas vertentes:

- 1) Procedimental (regulado no CPA) – direito que assiste aos intervenientes no procedimento; os interessados podem exercer o seu direito de acesso e a entidade administrativa não o pode negar, como poderia na vertente extra-procedimental)
- 2) Extra-procedimental (regulado pela LAVA) – princípio geral do funcionamento da administração – princípio da administração aberta; qualquer pessoa, mesmo sem interesse específico na relação em causa, pode ter acesso a documentos procedimentais, pois estão abrangidos pela lei de acesso aos documentos administrativos; há exceções relacionadas com a proteção de dados, proteção do segredo comercial e industrial, proteção da atividade inspetiva e supervisão das atividades administrativas e as entidades administrativas podem recusar o acesso a determinado documento de este processo ainda não estiver finalizado; a LAVA tem um mecanismo de garantia próprio, a CADA – comissão de acesso aos documentos administrativos; pode ordenar a determinada entidade que ceda acesso aos documentos pedidos.

No art.º 83 CPA está previsto que os interessados possam pedir a consulta do processo e a obtenção de certidão, reprodução ou declaração autenticada dos documentos que constam dos processos (pode-se pedir cópias de algum documento em concreto).

No âmbito deste direito, há atos que só produzem efeitos a partir do momento da notificação.

## 8. Estrutura do procedimento administrativo

O procedimento administrativo apresenta a seguinte estrutura:

- Iniciativa – arranque do procedimento;
- Fase preparatória ou instrutória – recolha dos elementos necessários à tomada de decisão;
- Audiência dos interessados;
- Fase constitutiva – resolução do procedimento, em que a decisão final é tomada;
- Fase complementar ou integrativa – cumprimento das formalidades necessárias para que a decisão chegue aos destinatários e se torne capaz de produzir os efeitos a que se dirige.

### 1ª fase – iniciativa

O procedimento de formação de atos administrativos encontra-se regulado nos art.º 102 e ss. CPA. Estas regras são pensadas para a iniciativa particular, cujos procedimentos se iniciam a requerimento dos interessados – um requerimento é um ato jurídico autónomo realizado por um particular. Note-se que o procedimento com iniciativa oficiosa não se encontra regulado estruturadamente no CPA.

Nos termos do art.º 102 CPA, os requerimentos têm de ser apresentados por escrito e têm de conter o que está previsto no n.º 1. A Administração tem a obrigação de responder aos requerimentos, mas estes têm de ser minimamente completos e inteligíveis – princípio da decisão consagrado no art.º 13 CPA.

O requerimento deve ser apresentado nos termos do art.º 104 CPA – entrega nos serviços (ver a este respeito o art.º 103 CPA), remessa pelo correio sob registo, envio através de telefax ou transmissão eletrónica de dados ou por formulação verbal, quando a lei admita essa forma. No n.º 4 diz-se ainda que o requerente pode adicionar a informação que considerar conveniente para completar o requerimento.

Assim, o requerimento faz nascer na esfera da administração o dever de decidir. Contudo, não existe dever de decisão quando, há menos de dois anos da apresentação do requerimento, o órgão competente tenha praticado um ato administrativo sobre o mesmo pedido, formulado pelo mesmo particular com os mesmos fundamentos (art.º 13 n.º 2 CPA) – apenas tem o dever de responder ao requerimento, “podendo emitir uma declaração meramente confirmativa do ato anteriormente praticado”<sup>26</sup>. Além disso, a entidade administrativa pode decidir coisa diferente daquele que consubstancia o pedido do requerente, em nome da prossecução do interesse público.

**Nota:** só o requerimento é que faz nascer o dever de decidir; uma denúncia ou queixa não o fazem – a administração pondera se deve ou não dar início ao procedimento.

Depois de recebido, o requerimento é obrigatoriamente alvo de registo (art.º 105 n.º 1 CPA) e os interessados podem exigir recibo comprovativo de entrega dos requerimentos apresentados (art.º 106 CPA).

No caso de o requerimento inicial ser deficiente, não satisfazendo o disposto no art.º 102 CPA, pode ser pedido ao requerente que corrija as deficiências exigente (art.º 108 n.º 1 CPA), pode ser corrigido oficiosamente de forma a evitar que os interessados sejam prejudicados por causa de simples irregularidades (art.º 108 n.º 2 CPA) ou pode ser liminarmente indeferido, se o requerimento em questão não for identificado ou se for inteligível (art.º 108 n.º 3 CPA).

---

<sup>26</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 189.

Há situações que fazem com que o procedimento não possa seguir, como a incompetência do órgão administrativo, a caducidade do direito que se pretende exercer, a ilegitimidade dos requerentes e a extemporaneidade do pedido (art.º 109 n.º 1 CPA). Se o requerimento for entregue no órgão sem competência para a questão em causa, este deve ser enviado oficiosamente para o órgão competente, nos termos do art.º 41 CPA (art.º 109 n.º 2 CPA).

O início do procedimento é notificado nos termos do art.º 110 CPA, por via de regra. Nos termos do n.º 1, são notificadas as “pessoas cujos direitos ou interesses legalmente protegidos possam ser lesados pelos atos a praticar e que possam ser desde logo nominalmente identificadas”. Confirmar nos seguintes artigos os destinatários da notificação (111º), a forma das notificações (112º) e a perfeição das notificações (113º).

## 2ª fase – instrução ou preparatória

“A fase da instrução é aquela em que se procede à recolha e ao tratamento dos dados indispensáveis à decisão”. Para tal são realizadas as diligências necessárias, sendo que aquelas que são realizadas oralmente respeitam o art.º 64 n.º 1 CPA.

“A direção desta fase do procedimento é atribuída, pelo n.º 1 do art.º 55 do CPA, em primeiro lugar, ao órgão competente para a decisão. O n.º 2 do mesmo artigo, porém, determina que este órgão «delega em inferior hierárquico seu, o poder de direção do procedimento». Será este o responsável”<sup>27</sup>.

Nesta fase, sublinham-se dois princípios que se equilibram:

- Princípio da legalidade (art.º 3 CPA); – condiciona as diligências que vão ser realizadas pela administração;
- Princípio do inquisitório (art.º 58 CPA) – confere uma ampla margem à administração em termos de escolhas; esta margem é controlada e limitada pelo princípio da legalidade; só podem realizar as inspeções para cumprirem as suas obrigações estatutárias.

O tamanho da fase de instrução depende do procedimento. Avaliam-se os dados de facto e de direito necessários à tomada de uma decisão legal e justa. No âmbito da instrução do procedimento têm-se vários momentos relevantes e atos jurídicos que podem ser praticados:

- Procedimentos laterais – subprocedimentos que se iniciam paralelamente e terminam num ato administrativo; são relevantes para a decisão do procedimento principal; o primeiro procedimento só pode chegar ao fim se houver uma DIA favorável;

---

<sup>27</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 209.

- Pareceres (art.º 91 CPA) – atos jurídicos que servem para instruir o procedimento; existem vários tipos:
  - Obrigatórios ou facultativos – se a entidade com competência para decidir é ou não obrigada a pedir esse parecer;
  - Vinculativos ou não vinculativos – se a entidade competente para decidir é ou não obrigada a seguir as conclusões do parecer.

#### Pareceres:

Se a lei nada diz sobre a natureza dos pareceres, estes consideram-se obrigatórios e não-vinculativos (art.º 91 n.º 2 CPA) – têm de ser emitidos, mas as entidades responsáveis pelo procedimento não estão vinculadas às suas conclusões.

Os pareceres que sejam obrigatórios e vinculativos são vinculativos se forem negativos. Tome-se como exemplo um procedimento de licenciamento de uma obra de um imóvel, no qual podem-se chamar várias entidades a dar pareceres; o metropolitano de Lisboa, tratando-se da sua área, pronuncia-se e diz que “não se pode construir porque contende diretamente com a linha do metro” – este parecer é negativo e consequentemente vinculativo; se, por outro lado, fosse positivo, podiam ter de se ouvir outras entidades (como o aeroporto, por a altura do prédio contender com as rotas dos aviões) – então este parecer do metropolitano não é vinculativo, uma vez que a CML pode indeferir o pedido na mesma. Ou seja, quando há um parecer positivo pode haver outros negativos.

Os pareceres podem analisar questões de legalidade (quando a lei diz que a atuação é inválida, a entidade administrativa não a pode violar, mesmo que o parecer seja não vinculativo) e questões de mérito (discricionárias).

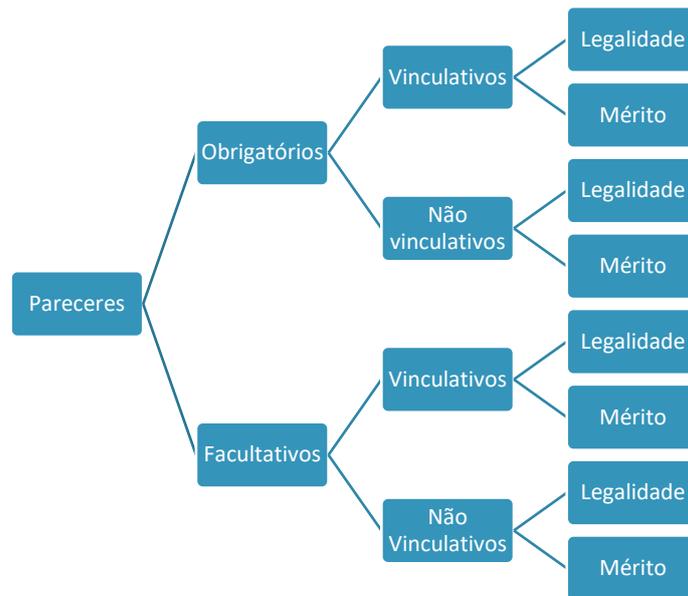
Quando o parecer é obrigatório e não vinculativo, a entidade administrativa não é obrigada a seguir o parecer, apenas tem de justificar o porquê de ter feito A e não B, quando o parecer se pronuncia sobre questões de mérito (discricionárias) – dever de fundamentação (art.º 152 n.º 1 c) CPA).

Caso se trate de uma questão de legalidade, mesmo que o parecer seja não vinculativo, a entidade pode ter de o seguir de forma a não violar a lei. Isto é, se a entidade administrativa não seguir o parecer, vai tomar uma decisão inválida, não por violar as conclusões do parecer, mas por violar a lei.

Se o parecer for obrigatório e não for pedido, a decisão é nula.

O art.º 92 CPA trata a forma e prazos de emissão dos pareceres. Relativamente a isto importa salientar que o prazo legalmente estabelecido é de 20 dias, salvo disposição legal em contrário ou fixação fundamentada de um prazo diferente (n.º 3), o qual nunca poderá ser inferior a 10 dias nem superior a 30 (n.º 4).

De acordo com o n.º 5, no caso de um parecer obrigatório ser pedido e não ser emitido dentro do prazo estabelecido, o procedimento pode prosseguir e pode decidir-se sem o parecer, salvo disposição legal em contrário. No caso de o parecer obrigatório ser vinculativo, nos termos do n.º 6, a decisão final só pode ser proferida, mesmo depois de decorrido o prazo, se o responsável pela direção do procedimento interpelar, no prazo de 10 dias, o órgão competente para o emitir.



Como foi visto na parte que trata a conferência procedimental, as entidades administrativas que vão emitir os pareceres reúnem-se e dão os seus pareceres na mesma altura.

A secção do CPA relativa à fase de instrução inicia-se no art.º 115 com a matéria dos factos sujeitos a prova. Esta matéria relaciona-se com o art.º 60º sobre a cooperação e boa-fé procedimental – garantir a boa produção de prova, é garantir que tudo é feito de forma transparente para a decisão legal e justa (fim último do procedimento).

### 3ª fase – audiência dos interessados

A audiência dos interessados é muitas vezes autonomizada como uma fase *ad hoc* do procedimento. Seja no procedimento do regulamento (art.º 100 CPA), seja no procedimento do ato administrativo (art.º 121 CPA), prevê-se o direito dos interessados em serem ouvidos antes da tomada de decisão. A administração elabora um projeto de decisão e notifica todos os interessados em sede de audiência prévia. Para tal, os interessados devem constituir-se como tal no procedimento, nos termos do art.º 68 CPA, sob pena de a Administração não os conseguir

identificar – há contrainteressados que se conseguem identificar pela mera natureza do procedimento.

Este momento constitui uma manifestação do princípio da participação dos interessados na formação das decisões administrativas que lhes dizem respeito (art.º 267 n.º 5 CRP e art.º 12 CPA).

As regras são diferentes para o regulamento e para o ato.

Relativamente ao regulamento, de acordo com o art.º 100 n.º 3 al. c) e art.º 101, quando há muitos interessados, uma audiência individual dos interessados não é possível, pelo que se procede a uma consulta pública através de publicação nos locais/sítios designados no artigo.

Se houver uma regra especial, a qual não inclui nada sobre a audiência dos interessados, aplicar-se subsidiariamente o CPA, por força do art.º 2 n.º 5.

A audiência dos interessados ocorre em qualquer procedimento, mesmo quando não há instrução do procedimento.

Exemplo de um procedimento sem instrução: atribuição de um subsídio aos pais por cada filho menor, para a qual basta preencher um formulário online, verificando-se automaticamente se o requerente preenche os requisitos e sendo, por isso, o mesmo automaticamente concluído; não havendo uma instrução, imagine-se que a entidade indeferia o pedido; a pessoa em questão tem o direito a ser ouvido em sede de audiência prévia.

A audiência tem de basear-se em “informação que permita ao interessado reconhecer o objeto do procedimento, tal como ele se encontra delimitado a final, e o sentido provável da decisão a tomar”<sup>28</sup>. No caso do procedimento de elaboração de regulamentos, o responsável pela direção do procedimento submete o projeto de regulamento (art.º 99 e 100 n.º 1 CPA) e, no caso do procedimento do ato administrativo, é apresentado um projeto de proposta de decisão (art.º 122 n.º 2 CPA).

No que toca ao ato administrativo e, em concreto, ao direito de audiência prévia, consagrado no art.º 121 CPA, há uma questão doutrinária sobre a natureza jurídica deste direito. Há quem considere que este direito tem natureza jusfundamental. Para a professora só tem natureza jusfundamental quando a decisão final tem natureza sancionatória.

Se se considerar que tem natureza jusfundamental, um ato que seja aplicado, e onde tenha ocorrido a preterição deste direito de audiência prévia é nulo. Enquanto, se se defender que não tem natureza jusfundamental (excetuando os atos de natureza sancionatória), um ato onde haja a preterição da audiência prévia é anulável.

Esta questão é relevante porque altera a modalidade de invalidade que se vai aplicar. Note-se que a nulidade dos atos administrativos não é sanável pelo decurso do tempo, enquanto a anulabilidade é sanável com o tempo.

---

<sup>28</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 195.

Dispensa de audiência dos interessados (art.º 124 CPA) – há situações em que a audiência prévia não é necessária:

- Pela urgência maior da decisão (n.º 1 al. a));
- Se o número de interessados a ouvir for de tal forma elevado que a audiência se torne impraticável, esta deve ser substituída, se possível, por uma consulta pública (art.º (n.º 1 al. d));
- Tem de se ter cuidado com a aplicação da al. e) – os interessados têm de saber sobre o que se estão a pronunciar, pois podem já o ter feito sem conhecimento total sobre a situação;
- Se o ato final é um ato de deferimento (n.º 1 al. f)).

Segundo o n.º 2, a decisão final deve indicar as razões da não realização da audiência.

Notificação para a audiência (art.º 122 CPA) – o prazo não pode ser inferior a 10 dias.

A audiência pode ser escrita ou oral (art.º 100 n.º 2, 122 e 123 CPA).

Na fundamentação do ato administrativo e do regulamento, deve atender-se à pronúncia dos interessados e, caso esta não seja seguida, justificar o motivo.

Importa desenvolver ainda que a dispensa da audiência dos interessados, nos termos do art.º 100 n.º 3 e art.º 124 n.º 1 al. 1), é possível “quando este já tenham pronunciado no procedimento sobre as questões que importam à decisão e sobre as provas produzidas. Note-se, no entanto, que a aplicação deste preceito pressupõe que o interessado teve pleno conhecimento de todas as diligências realizadas até ao termo da instrução, pois só nesse caso terá podido pronunciar-se sobre o que delas pudesse resultar em desfavor dos seus interesses”<sup>29</sup>.

#### 4ª fase – constitutiva

Todos os procedimentos terminam com uma decisão final, que pode ser um ato administrativo, contrato ou regulamento administrativo (art.º 127 CPA).

O art.º 109 CPA prevê um conjunto de situações que determinam que o procedimento não acabe numa decisão final. A verificação de uma destas situações determina a extinção do procedimento (não há decisões de mérito, não há regulamentos nem contratos resolvidos). Tal sucede devido a incompetência do órgão administrativo (al. a)), caducidade do direito que se pretende exercer (al. b)), ilegitimidade dos requerentes (al. c)) ou extemporaneidade do pedido (al. d)).

O art.º 128 CPA vem estabelecer um prazo geral para a conclusão dos procedimentos dirigidos à prática de atos administrativos. Assim, os procedimentos de iniciativa particular devem ser decididos no prazo de 60 dias, o qual pode ser prorrogado, em circunstâncias

---

<sup>29</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 201.

excepcionais devidamente fundamentas, até ao limite máximo de 90 dias. Pode ser fixado um prazo diferente por lei especial.

A falta de uma decisão, depois de decorrido o prazo, representa uma violação do dever de decisão da Administração e, a partir desse momento, o interessado passa a poder reagir contra a omissão ilegal, utilizando os meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados (art.º 129 CPA). Ou seja, pode-se pedir à Administração que decida ou pedir a um tribunal que condene a administração a decidir. Se o ato for vinculado o tribunal até pode decidir, se for discricionário, o tribunal só pode condenar a administração a decidir.

Pode acontecer também, nas situações expressamente previstas na lei, que, depois de decorrido o prazo, a falta de decisão corresponda a um deferimento tácito (ato administrativo) – art.º 130 n.º 1 CPA. Tal considera-se praticado uma vez decorrido o prazo para decisão mais o prazo para a notificação, isto é, se a notificação do ato não for expedida até ao primeiro dia útil seguinte ao termo do prazo da notificação (art.º 130 n.º 2 CPA).

Quando são pedidos esclarecimentos, suspende-se a contagem do prazo.

Nos casos dos procedimentos de iniciativa oficiosa passíveis de conduzirem à emissão de uma decisão com efeitos desfavoráveis para os interessados, o art.º 128 n.º 6 CPA determina que estes caducam no prazo de 120 dias.

Há casos em que é a homologação que consubstancia a decisão do procedimento. O órgão com competência para decidir faz uma declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou propostas, que constituem parte integrante do respetivo ato (art.º 153 n.º 1 CPA).

Possibilidades de extinção do procedimento administrativo:

- Procedimento de iniciativa particular:
  - Desistência do pedido ou renúncia dos interessados (art.º 131 CPA);
  - Deserção dos interessados (art.º 132 CPA);
  - Falta de pagamento de taxas ou despesas (art.º 133 CPA);
  - Ato tácito de deferimento;
  - Ato expresso de deferimento;
  - Ato expresso de indeferimento;
- Procedimento de iniciativa oficiosa:
  - Decisão;
  - Caducidade.

A figura da comunicação prévia encontra-se consagrada no art.º 134 CPA. O particular informa a administração que vai realizar alguma atividade (produção de determinados efeitos

jurídico-administrativos), começando a realizá-la independentemente da atuação da administração em relação à sua atividade. Esta figura foi importada do Direito do Urbanismo.

É um tipo de procedimento à parte dos outros, de forma lateral, pois não termina num ato, regulamento ou contrato – é uma mera informação.

Exemplo do licenciamento 00°. No início dos anos 2000, gerou-se uma política da Administração para permitir que atividades de menor relevância se pudessem desenrolar com mais facilidade – simplificação procedimental.

A lei pode estabelecer um regime de comunicação prévia com prazo, nos termos do n.º 2. Neste caso, a comunicação prévia só produz efeitos depois do prazo decorrido, se o órgão competente não se pronunciar em sentido contrário.

### 5ª fase – complementar ou de integração de efeitos

Regra geral, os atos administrativos produzem efeitos desde a data em que são praticados. Contudo, há casos em que, mesmo que a decisão do procedimento se encontre perfeita, a lei determinada que a eficácia do ato não seja imediata (art.º 155 n.º 1 CPA), nomeadamente por estar dependente da verificação de outro(s) requisito(s) (art.º 157 c) CPA).

Os regulamentos só produzem efeitos se forem publicados (art.º 139 CPA), bem como os atos administrativos em que tal seja exigido por lei (art.º 158 CPA). A notificação do ato administrativo é um requisito de oponibilidade – isto significa que “os efeitos desfavoráveis para o destinatário, que lhe imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, ou restrinjam os seus direitos ou interesses legalmente protegidos, só operam com a notificação”<sup>30</sup> (art.º 160 CPA).

---

<sup>30</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 208.

## Regulamento Administrativo

O regulamento administrativo tem a particularidade de ser simultaneamente fonte e resultado da atividade administrativa. Uma vez que o regulamento é uma fonte normativa (ato jurídico contendo normas jurídicas, gerais e abstratas) para a atuação da Administração, quando esta pratica um ato administrativo, tem de obedecer ao bloco legal em vigor, ao qual está vinculada pelo princípio da legalidade, o que inclui todas as normas jurídicas incluídas na lei e em regulamentos.

A circunstância do regulamento ser aprovado pela Administração não legitima a mesma a poder violá-lo através de um ato posterior – a partir do momento em que há um regulamento aprovado, a Administração não pode derogá-lo por ato administrativo – princípio da proibição da derrogação singular das normas regulamentares (art.º 142 n.º 2 CPA).

**Nota:** o nome pode não revelar a natureza jurídica da decisão; é necessário avaliar a decisão.

As regras sobre os regulamentos administrativos e o procedimento de formação dos mesmo encontram-se reguladas no CPA nos art.º 96 e ss. e 135 e ss.

O regulamento administrativo resulta da evolução e da diversificação da intervenção do Estado na vida coletiva. Por conseguinte, a função legislativa é partilhada entre a Assembleia da República e o Governo. O Governo pode legislar por decreto-lei, mas também com um poder normativo de 2ª grau (resulta na produção de normas jurídicas, mas estas estão submetidas às normas de 1º grau).

Daqui resulta, portanto, a lei é parâmetro de validade do regulamento administrativo e este é, a par da lei, padrão de validade do ato administrativo.

Os regulamentos que produzem efeitos externos e correspondem, então, a este poder normativo de 2º grau estão genericamente regulados no CPA.

Todos os regulamentos são atos jurídicos. Aquilo que importa distinguir são os efeitos das normas – circunstância de saber se as suas normas se esgotam no ordenamento jurídico interno à própria Administração ou se essas normas se projetam no ordenamento jurídico geral (se tocam em esferas jurídicas diferentes das da entidade que produziu a regulamentação).

Os regulamentos distinguem-se em:

- Regulamentos externos – projetam-se no ordenamento jurídico geral, tocando a esfera jurídica de sujeitos jurídicos distintos da entidade que os emanou; carecem de lei habilitante (art.º 136 n.º 1 CPA);

- Regulamentos internos – os efeitos das suas normas esgotam-se no ordenamento jurídico interno à própria Administração; são emanados com o genérico poder de auto-organização interna; não carecem de previsão legal que os legitime;
- Regulamento misto – contêm normas de caráter interno e normas de caráter externo.

Os regulamentos internos são os que estabelecem a hierarquia do órgão, estabelecem a organização dos serviços. Como não têm eficácia externa não têm consulta pública – não obedecem às regras dos demais regulamentos, porque estes não produzem normas gerais e abstratas que vão ser aplicadas a terceiros.

Os regimentos são os regulamentos de funcionamento dos órgãos colegiais e, como tal, não produzem efeitos externos. Assim sendo, não são abrangidos pelo CPA na parte relativa aos regulamentos administrativos.

Os regimentos distinguem-se dos regulamentos internos *strictu sensu*, na medida em que os primeiros se fundam no poder de auto-organização próprio dos órgãos colegiais e os segundos fundam-se no poder de direção de um superior hierárquico.

Por exemplo:

- 1) As Entidades Reguladoras têm um poder regulamentar muito forte; a ERSE aprova regulamentos, de execução e independentes, com eficácia externa, aos quais se juntam os regulamentos de organização dos serviços da ERSE (não é sujeito a consulta pública – fundado no contexto hierárquico);
- 2) Regimento do conselho pedagógico da FCT da UNL; quem o aprova é um órgão da faculdade – o conselho reuniu e auto-organizou-se; regulamento interno que resulta num regimento; regulamento que não segue o procedimento de formação do CPA, mas que não deixa de estar sujeito à lei.

É no art.º 135 (definição do conceito de regulamento administrativo) permite dizer que os regulamentos internos e os regimentos não estão abrangidos pelo CPA, pois este fala apenas em regulamentos que “visem produzir efeitos jurídicos externos”.

## 1. Regulamento e ato administrativo

Os regulamentos são comandos gerais e abstratos (art.º 135 CPA), enquanto os atos administrativos são comando individuais e concretos (art.º 148 CPA).

“Em relação a manifestações híbridas, que nem são atos administrativos, nem têm natureza regulamentar, seja porque são individuais, mas abstratas, seja porque são gerais, mas concretas, mais não resta do que assimilá-las, ou à figura do regulamento, ou à figura do ato

administrativo, para o efeito de se lhes aplicar, por analogia, um ou outros dos correspondentes regimes normativos”<sup>31</sup>.

Neste âmbito há uma divergência doutrinária. Há quem entenda que a generalidade das normas decorre do facto dos seus destinatários não serem individualizáveis e, portanto, se a norma faz referência ao seu destinatário através de conceitos ou características universais, é um regulamento e não um ato administrativo (prof. Freitas do Amaral). Outros defendem que a generalidade das normas não decorre apenas do facto dos seus destinatários não serem individualizados, mas também do facto de não serem determináveis a partir do disposto na norma – estes comandos (que possibilitam a determinação dos seus destinatários), tendem a ser reconduzidos a atos administrativos e não a regulamentos administrativos (prof. Marcelo Rebelo de Sousa e prof. Ana Raquel Gonçalves Moniz).

No entendimento do professor Mário Aroso de Almeida, a abstração é que deve ser o primeiro critério para determinar a natureza de um ato. Assim, no caso de um ato ser geral e concreto (não abstrato), este deve ser assimilado à figura do ato administrativo. Por outro lado, no caso de um ato ser individual e abstrato, este deve ser assimilado à figura do regulamento<sup>32</sup>.

Esta distinção entre ato e regulamento administrativo já foi mais relevante do que é atualmente, mas importa para efeitos de impugnação, cujas regras diferem de um para outro, apesar de serem ambos impugnáveis e, portanto, sindicáveis pelos tribunais.

## 2. Fundamento do poder regulamentar: lei e regulamento

A evolução do Direito Administrativo pretende responder aos problemas do Estado pós-Social e de reconhecer que os parlamentos, pelas suas características, não conseguem corresponder a todos os problemas que surgem na esfera normativa do Estado, nem garantir a base legal de toda a atividade administrativa. O parlamento está demasiado distante do poder executivo para conseguir legislar tudo da ordem administrativa.

É do art.º 199 al. c) CRP que decorre que o poder regulamentar para a execução das leis é um poder próprio do Governo, que não depende, para o seu válido exercício, de determinação legal concreta.

O regulamento surge como a “libertação” do legislador parlamentar das matérias mais específicas ou técnicas, ficando a Administração ocupada da elaboração e aplicação de normas com maior tecnicidade ou menor relevo – evolução que ocorreu sobretudo ao longo do século XX.

A Administração pode criar normas para a boa execução da lei, mas também normas inovadoras, tendo algum poder de normação primária, independentemente da lei. A CRP não

---

<sup>31</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 215.

<sup>32</sup> Cfr. Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 217.

reserva o exercício da função legislativa ao Governo: atribui ao executivo competências legislativas próprias que exerce “em concorrência” com a Assembleia da República.

A CRP não consagra um critério material para a definição de uma fronteira entre o domínio legislativo e o domínio administrativo. Sendo possível 1) os atos legislativos conterem normas materialmente regulamentares e 2) os regulamentos conterem normas materialmente legislativas.

Daqui “resulta que só por referência a aspetos orgânicos e formais parece possível estabelecer a distinção entre lei e regulamento”<sup>33</sup>.

### 3. Titularidade do poder regulamentar

- Governo (art.º 199 al. c) CRP) – principal órgão titular do poder regulamentar; a lei também prevê que sejam titulares:
  - Múltiplos órgãos subordinados do Governo;
  - Delegação do poder de emanar regulamentos, designadamente dos Ministros em órgãos subordinados;
- Poder regulamentar das Regiões Autónomas:
  - Assembleias Legislativas Regionais – regulamentação, a nível regional, das leis emanadas pelos órgãos de soberania que não reservem para estes o respetivo poder regulamentar;
  - Governos Regionais – regulamentação dos decretos legislativos regionais emanados pelas ALR e aprovação dos regulamentos de funcionamento da Administração Regional;
- Autarquias locais;
- Associações públicas e institutos públicos – nos casos e termos em que este poder lhes seja conferido pelos respetivos estatutos e demais legislação aplicável.

### 4. Forma dos regulamentos

Relativamente aos regulamentos do Governo:

- Decreto regulamentar – forma mais solene que podem revestir os regulamentos do Governo; revestem esta forma nos casos em que a lei que regula o determina e quando são regulamentos independentes (art.º 112 n.º 6 CRP); é aprovado em Conselho de Ministros e assinado pelo Primeiro-Ministro e pelos ministros competentes em razão da matéria a que diz respeito; está sujeito a promulgação ou veto do Presidente da

---

<sup>33</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 226.

República (art.º 134 al. b) e 136 CRP) e referenda do Primeiro-Ministro (art.º 140 CRP);

- Resoluções do Conselho de Ministros – também podem ser regulamentos; podem integrar regulamentos de desenvolvimento; são aprovadas em Conselho de Ministros, mas só são assinadas pelo primeiro-ministro; não estão sujeitas a promulgação ou veto e referenda;
- Regulamentos ministeriais – representam a generalidade dos regulamentos do Governo; são emanados e assinados pelos diferentes ministros, sob a forma de portaria ou despacho genérico.

## 5. Publicidade dos regulamentos

A publicação dos regulamentos é um requisito para a produção de efeitos do mesmo (art.º 139 CPA).

Os regulamentos do Governo e das Regiões Autónomas são publicados na I Série do Diário da República (art.º 119 n.º 1 CRP) e os regulamentos das associações públicas são publicados na II Série do Diário da República.

## 6. Classificação dos regulamentos

Os regulamentos dependem das normas de grau superior. Esta “submissão” dos regulamentos à lei é visível no art.º 112 n.º 7 CRP – há uma causa de inconstitucionalidade formal se o texto do regulamento não fizer referência, de forma expressa, à sua norma de habilitação (o regulamento tem de estabelecer e identificar claramente a lei que visa regulamentar ou que prevê a competência objetiva e subjetiva para a sua emissão).

Tendo isto em consideração, a classificação dos regulamentos externos assenta no critério de dependência do regulamento em relação à lei.

- Regulamentos de execução (ou de desenvolvimento) – função de concretizar padrões normativos estabelecidos em lei em sentido material; “estabelecem condições para a aplicação prática de uma lei, regulando aspetos de pormenor, e dão resposta a questões técnicas que a lei deixou em aberto; limitam-se, portanto, a extrair consequências de uma lei que os procede e por isso apresentam uma ligação mais estreita com a lei; são estes regulamentos que a CRP tem em vista quando, na primeira parte do seu art.º 112 n.º 7, determina que os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar”<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 231 e 232.

Na sua generalidade os regulamentos são de execução.

Distinguem-se em:

- Regulamentos de execução em sentido estrito – indispensáveis à aplicação prática da lei;
- Regulamentos complementares – não são indispensáveis à aplicação prática da lei, no entanto refletem questões que a lei não especificou, mas que são necessários.
- Regulamentos independentes – “são regulamentos que a Administração edita sem referência imediata ao conteúdo de uma lei anterior que se pretende executar, em ordem a introduzir disciplina inovadora sobre determinada matéria”<sup>35</sup>.

A existência deste tipo de regulamentos é expressamente admitida pela CRP no art.º 112 n.º 6 e encontra a sua definição no art.º 136 n.º 3 CPA.

Revestem a forma de decretos regulamentares.

Além disso, estes regulamentos têm de indicar expressamente as leis que definem a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão (art.º 112 n.º 7 CRP e art.º 136 n.º 2 CPA) – norma de produção normativa:

- Competência subjetiva – competência do órgão para emanar o regulamento em questão;
- Competência objetiva – competência para introduzirem disciplina normativa de conteúdo inovador sobre determinada matéria.

A norma habilitante pode ser muitas vezes encontrada nos estatutos.

Limites ao exercício do poder regulamentar independente:

- Não podem derogar disposição legal anterior;
- Não pode haver regulamento independente sempre que haja uma reserva de ato legislativo.

No que toca aos regulamentos independentes, a doutrina tem criticado a produção dos mesmos em excesso pelo Governo ou outras entidades administrativas. Diz-se que não se justifica a existência de regulamentos que contenham normas inovadores, porque a CRP atribui a competência ao Governo de o fazer através de decretos-lei.

O Governo fá-lo por causa do procedimento de formação – o regulamento segue as regras do CPA, enquanto um decreto-lei segue o procedimento legislativo de aprovação de DL's.

Efetivamente a CRP não oferece um critério de distinção claro. Assim, é lei todo o ato que provem de um órgão com competência legislativa e se esse órgão lhe atribuir a forma de lei;

---

<sup>35</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 233.

é regulamento quando o Governo lhe atribui essa forma – a distinção só é possível por referência a critérios orgânicos e formais.

## 7. Relações entre regulamentos

O CPA consagra as regras aplicáveis às situações de conflito de normas contidas em regulamentos com estatutos diferenciados.

O art.º 143 CPA, ao tratar a invalidade dos regulamentos administrativos, resolve parte desta questão:

- Os regulamentos têm de ser conformes à CRP, à lei e aos princípios gerais do direito administrativo (n.º 1);
- Os regulamentos emanados dos órgãos hierarquicamente superiores têm um estatuto de superioridade face aos regulamentos emanados dos órgãos hierarquicamente inferiores (n.º 2 al. a));
- Os regulamentos emanados dos órgãos dotados de poderes de superintendência têm um estatuto de superioridade face aos regulamentos emanados dos órgãos submetidos ao exercício de poderes de superintendência (n.º 2 al. a));
- Os regulamentos emanados por órgãos delegantes têm um estatuto de superioridade face aos regulamentos emanados pelos seus delegados (n.º 2 al. b)).

Os restantes critérios encontram-se no art.º 138 CPA:

- Entre os regulamentos governamentais estabelece-se a seguinte hierarquia: decretos regulamentares, resoluções de Conselho de Ministros como conteúdo normativo, portarias despachos (n.º 3);
- Os regulamentos governamentais prevalecem sobre os regulamentos autárquicos e das demais entidades dotadas de autonomia regulamentar, quando esteja em causa o exercício de atribuições concorrentes (n.º 1);
- Os regulamentos municipais prevalecem sobre os regulamentos das freguesias (n.º 2).

## 8. Procedimento dos regulamentos

O procedimento dos regulamentos encontra-se regulado na parte III do CPA, em concreto, nos títulos I e II, como se pode ler no art.º 96. Assim, nos art.º 96 e ss., encontram-se regras de natureza procedimental, enquanto, nos art.º 135 e ss., encontram-se regras substantivas sobre o regulamento propriamente dito.

## Iniciativa

“Os procedimentos dirigidos à emanção de regulamentos são sempre de iniciativa oficiosa, na medida em que os interessados não têm, nesse domínio, o poder de constituir a Administração no dever de proceder, através da apresentação de um requerimento, mas apenas no dever de ponderar se se justifica ou não a abertura (oficiosa) de um procedimento”<sup>36</sup>.

Ainda assim, os interessados podem apresentar aos órgãos competentes petições em que solicitem elaboração, modificação ou revogação de regulamentos (art.º 97 n.º 1 CPA). Têm também o direito de serem informados do destino dado às petições apresentadas e dos fundamentos da posição que em relação a elas for tomada (art.º 97 n.º 2 CPA).

## Projeto de regulamento

A fase preparatória do procedimento concretiza se, assim, não é a liberação e aprovação do projeto de regulamento (art.º 99 CPA). Não existem regras específicas relativamente ao modo pelo qual o projeto deve ser elaborado, sendo, então, aplicadas as regras e princípios gerais, nomeadamente os princípios da adequação procedimental e do inquisitório (art.º 56 e 58 CPA).

O projeto é aprovado pelo órgão responsável pela direção do procedimento e deve ser acompanhado de uma nota justificativa fundamentada, que deve incluir uma ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas.

## Audiência dos interessados

O órgão responsável pela direção do procedimento só tem de submeter à audiência dos interessados, que com tal se tenham constituído no procedimento, por prazo razoável não inferior a 30 dias, os regulamentos que contenham normas imediatamente operativas, cujos efeitos se produzem imediatamente, sem dependência de um ato concreto de aplicação (art.º 100 n.º 1 CPA).

A audiência dos interessados pode ser escrita ou oral e processa-se nos termos dispostos para o procedimento dos atos administrativos (art.º 100 n.º 2 CPA).

Os interessados devem estar identificados, para que seja possível notificá-los para o efeito do exercício do direito de audiência. Para que tal seja possível, é necessário que estes tenham tomado conhecimento da existência do procedimento, pela publicitação do seu início (art.º 98 CPA), e que se tenham constituído nele como interessados.

Têm legitimidade para se constituírem como interessados todas as pessoas ou entidades previstas no art.º 68 CPA.

---

<sup>36</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 241.

## Consulta pública

O órgão competente deve submeter o projeto de regulamento a consulta pública, para recolha de sugestões, quando 1) o número dos interessados a ouvir seja de tal forma elevado que se torna incompatível com o modelo de audiência adotado no procedimento dos atos administrativos (art.º 100 n.º 3 al. c) CPA) ou 2) quando a natureza da matéria o justifique (art.º 101 n.º 1 CPA).

Para o efeito, o projeto é objeto de publicação no sítio oficial da entidade publica na Internet ou na 2ª Série do Diário da República. os eventuais interessados dispõem de um prazo de 30 dias, a contar da data da publicação do projeto de regulamento, para apresentarem, por escrito, as suas sugestões ao órgão com competência regulamentar (art.º 101 n.º 1 e 2 CPA).

“Mesmo nos procedimentos em que se opte pela realização de uma consulta pública, os eventuais interessados no âmbito do procedimento dos regulamentos imediatamente operativos que, como tais, se tenham constituído no procedimento, em princípio, têm direito a ser ouvidos em audiência prévia, segundo o disposto no art.º 100 CPA, e não no âmbito da consulta pública (a menos que já se tenham pronunciado no procedimento sobre as questões relevantes – art.º 100 n.º 3 al. d) CPA)”<sup>37</sup>.

## Decisão do procedimento e omissão do regulamento

O procedimento de elaboração do regulamento termina com a decisão final (fase constitutiva), estabelecendo o art.º 137 CPA os prazos para a adoção do mesmo. Nos termos do n.º 1, salvo lei especial, o prazo para a emissão dos regulamentos necessários para dar aplicabilidade a leis é de 90 dias.

O n.º 2 prevê a possibilidade de, no caso de ter decorrido o prazo sem que fosse emitido o regulamento, os interessados diretamente prejudicados por essa omissão poderem dirigir-se ao próprio órgão que competência regulamentar na matéria, para requererem a emissão do regulamento em falta. A existência desta via administrativa não põe em causa a possibilidade do recurso imediato à via jurisdicional.

## 9. Eficácia dos regulamentos

Uma vez que os regulamentos são atos normativos, a sua eficácia depende da respetiva publicação (art.º 139 CPA).

Os regulamentos entram em vigor na data neles estabelecida ou no quinto dia após a sua publicação (art.º 140 CPA – solução prevista no art.º 2 da Lei 74/98).

---

<sup>37</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 245.

A Administração não pode “atribuir eficácia retroativa autónoma a regulamentos que imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, que causem prejuízos ou restrinjam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afetem as condições do seu exercício, o que não impede, naturalmente, a retroatividade de tais regulamentos quando esta resulta da própria lei regulamentada” (art.º 141 n.º 1 CPA).

Por outro lado, “os regulamentos favoráveis para os respetivos beneficiários podem ser praticados com eficácia retroativa, desde que não reportem os seus efeitos a data anterior à do início da vigência da lei habilitante”<sup>38</sup> (art.º 141 n.º 2 CPA). Note-se que a referência à “lei habilitante” visa cobrir as situações dos regulamentos de execução de leis anteriores e os regulamentos independentes.

## 10. Invalidade dos regulamentos

Os regulamentos são inválidos se forem desconformes à Constituição, à lei, aos princípios gerais de direito administrativo, às normas de direito internacional ou às normas de direito da União Europeia. Também são inválidos os regulamentos que desrespeitem regulamentos com um estatuto de superioridade (art.º 143 CPA).

O regime-regra consagrado no art.º 144 n.º 1 CPA determina que “a invalidade dos regulamentos pode ser invocada e declarada a todo o tempo. No entanto, estabelece que a declaração da invalidade produz efeitos desde a data de emissão do regulamento, determinando a repriminção das normas que ele haja revogado (n.º 3); e que a retroatividade da declaração de invalidade não afeta os casos julgados nem os atos administrativos que se tenham tornado inimpugnáveis, salvo, neste último caso, quando se trate de atos desfavoráveis para os destinatários (n.º 4)”<sup>39</sup>.

É ainda apresentado outro regime no art.º 144 n.º 2 CPA. Este estabelece que a ilegalidade formal ou procedimental de regulamentos que não sejam por isso inconstitucionais só pode ser invocada ou declarada oficiosamente pela Administração no prazo de seis meses, a contar da data da respetiva publicação.

## 11. Caducidade e revogação dos regulamentos

A caducidade dos regulamentos encontra-se regulada no art.º 145 CPA. Assim, os regulamentos sujeitos a termo ou condição resolutive caducam com a verificação destes (n.º 1) e os regulamentos de execução caducam com a revogação das leis que regulamentavam, salvo na medida em que sejam compatíveis com a lei nova e enquanto não houver regulamentação desta (n.º 2).

---

<sup>38</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 247.

<sup>39</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 248 e 249.

A revogação dos regulamentos encontra-se regulada no art.º 146 CPA. Os regulamentos podem ser revogados pelos órgãos competentes para a respetiva emissão (n.º 1), sendo que os regulamentos revogatórios devem fazer menção expressa das normas revogadas (n.º 4). Porém, é proibida a revogação dos regulamentos necessários à execução de leis em vigor ou do direito da União Europeia, sem que a matéria seja simultaneamente objeto de nova regulamentação (n.º 3). No caso de revogação ilegítima do regulamento necessário à execução de uma lei em vigor, sem substituição desse regulamento por outro com a mesma função, considera-se que as normas do regulamento de que dependia a aplicabilidade da lei exequenda (Ou das normas europeias carentes de execução) continuam a vigorar, para todos os efeitos, até ao início da vigência de novo regulamento (n.º 4).

## Ato Administrativo

O art.º 148 CPA define o ato administrativo como sendo um ato jurídico, adotado no exercício de poderes jurídico-administrativos, que visa produzir efeitos jurídicos externos individuais e concretos e que consubstancia uma decisão.

A definição dada no CPA segue o labor do prof. Marcello Caetano, que configurava um conceito bastante amplo de ato administrativo. Ao longo dos anos (sobretudo na segunda metade do séc. XX) o conceito passou a ser bastante estável, aproximando-se do que se encontra hoje no art.º 148.

Este conceito tem vindo a ser discutido pela doutrina e varia muito de país para país. Na realidade, o conceito nasceu com o propósito de identificar os atos administrativos que podiam ser sindicados e conhecidos pelos tribunais. Tratava-se, portanto, de uma necessidade de proteger a Administração (não de garantir os direitos dos particulares).

Hoje está-se no polo oposto, pois os atos administrativos implicam um estatuto de natureza procedimental e processual que se vai aplicar à conduta da Administração. Por conseguinte, o ato administrativo pode ser impugnado junto dos Tribunais Administrativos.

Notas importantes sobre a definição de ato administrativo:

- É um ato unilateral, dado que prescinde da colaboração do seu destinatário para a sua perfeição (pode acontecer que tenha de haver algum tipo de aceitação, como se verifica, por exemplo, nas nomeações).
- O que distingue os atos administrativos de outros atos jurídicos é o facto de serem decisórios;

Por exemplo, os pareceres não vinculativos são atos jurídicos, mas não são decisórios; Além disso, “não têm só conteúdo decisório os atos finais dos procedimentos administrativos, mas também os atos praticados ao longo dos procedimentos que, ainda que parcialmente, defina situações jurídicas dos interessados, determinando o direito aplicável a determinada questão ou a determinado aspeto de uma questão, em termos que já não possam ser objeto de reapreciação em momento ulterior do procedimento”<sup>40</sup>.

- Este conceito de ato administrativo abandona a vertente orgânica, segundo a qual apenas os atos praticados pela Administração eram atos administrativos; Quer isto dizer que, os atos administrativos podem ser praticados por entidades que não se integram, organicamente, no contexto da Administração Pública, apenas têm de ser praticados no exercício de poderes jurídico-administrativos.

---

<sup>40</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 263.

## 1. Elementos do ato administrativo

A identificação destes elementos é importante para a análise do ato administrativo, na medida em que tal passa por perceber qual a estrutura do ato administrativo e quais os seus elementos. De certa forma acaba por ser um exercício matemático: 1) identificam-se os elementos, 2) verifica-se se falta algum, 3) se faltar, vêem-se quais as respetivas consequências, nos termos do regime de invalidades dos atos administrativos.

- Elementos de natureza subjetiva – sujeitos jurídicos envolvidos ou afetados pela sua prática:
  - Autor – regra geral corresponde à Administração Pública em sentido orgânico; pode, também, ser uma pessoa jurídica de natureza privada, desde que no exercício de poderes jurídico-administrativos;
  - Destinatário do ato – um particular ou outra pessoa coletiva pública;
- Elementos de natureza objetiva:
  - Conteúdo (ou objeto imediato) – conduta voluntária e cláusulas acessórias que possam existir;
  - Objeto (mediato) – realidade sobre a qual o ato vai incidir.
- Elementos de natureza formal:
  - Forma do ato administrativo – modo de exteriorização da vontade administrativa;  
Regra geral, a forma escrita é utilizada para os atos dos órgãos singulares, enquanto os atos dos órgãos colegiais apresentam habitualmente forma oral, não deixando, porém, de ter de ser consignados em atas (art.º 150 CPA);
  - Formalidades do ato administrativo – ritos destinados a garantir a correta formação ou execução da vontade administrativa ou o respeito pelos direitos e interesses dos particulares (procedimento muito relevante neste âmbito).
- Elementos funcionais (tem a ver com o motivo e o fim que leva à prática do ato administrativo):
  - Motivos – razões da decisão do autor do ato (porquê?);
  - Fins – objetivos que se pretendem prosseguir com o ato (para quê?).

Relativamente a cada um dos elementos, há requisitos que têm de ser cumpridos para a emissão do ato administrativo. A falta de um dos requisitos determina a sua invalidade e/ou ineficácia. Por exemplo, no caso do autor (elemento subjetivo), é necessário que exista uma norma de competência (habilitação legal).

## 2. Tipos de formalidades dos atos administrativos

- Critério da indispensabilidade:
  - Formalidades não essenciais – se não forem cumpridas, não afetam a validade do ato, uma vez que essas formalidades não configuram uma importância tal que justifique a invalidade do ato;
  - Formalidades essenciais – condicionam o conteúdo do ato praticado, pelo que têm consequências na validade e eficácia do ato administrativo; por via de regras, as formalidades descritas pelas leis são essenciais;  
Exemplo: a preterição da audiência dos interessados;
- Critério da possibilidade de remediar a sua falta:
  - Formalidades supríveis – podem ser corrigidas posteriormente, sendo possível completar o ato administrativo praticando a formalidade ou através da repetição de alguma fase do procedimento;
  - Formalidades insupríveis – não são suscetíveis de serem corrigidas;  
Exemplo: audiência dos interessados, em que, se for preterida, tem de se iniciar um novo procedimento (repetir-se a formação do ato).

“Todas as formalidades legalmente prescritas são essenciais, com exceção daquelas que a lei considere dispensáveis, das que revistam natureza meramente interna e daquelas cuja preterição não haja obstado ao alcance do objetivo visado pela lei ao prescrevê-las”<sup>41</sup>.

As principais formalidades do procedimento encontram-se reguladas na CRP e no CPA:

- Audiência dos interessados (art.º 267 n.º 5 CRP e art.º 121 CPA) – é uma formalidade essencial, porque, caso não se verifique, pode-se praticar um ato com conteúdo diferente daquele que teria tido.
- Dever de fundamentação (art.º 268 n.º 3, 2ª parte, CRP e art.º 152 a 154 CPA) – exposição das razões para a prática do ato;  
No art.º 153, encontram-se os requisitos da fundamentação:
  - Tem de ser expressa, podendo consistir numa mera declaração de concordância com anteriores pareceres, propostas ou informações, que constituem parte integrante do ato (n.º 1);
  - Tem de ser clara, consistente – quando os fundamentos forem obscuros, contraditórios ou insuficientes considera-se que não há fundamentação (n.º 2).
- Notificação (art.º 268 n.º 3, 1ª parte, CRP e art.º 114 CPA) – instrumento para levar estes ao conhecimento dos interessados.

---

<sup>41</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 131.

“Enquanto a falta de audição dos interessados e as deficiências da fundamentação do ato administrativo se repercutem na validade deste – uma vez que se trata de formalidades condicionantes desta –, o mesmo já não sucede com a falta de notificação: como esta se destina a assegurar a produção de efeitos do ato administrativo, a sua falta somente afeta a eficácia do ato, não a respetiva validade”<sup>42</sup>.

Como foi referido acima, pode haver exceções que façam com que uma formalidade prevista na lei seja denegrida para formalidade supérflua, devendo, por isso, ser feita uma análise casuística.

### 3. Tipologia dos atos administrativos

No ordenamento jurídico português, encontram-se diferentes tipos de atos administrativos:

- Atos administrativos primários – aqueles que se vão repercutir pela primeira vez numa determinada realidade; ou seja, a primeira vez que a Administração se pronuncia sobre determinada matéria:
  - Impositivos – aqueles que impõem uma conduta ao particular ou sujeitam o destinatário a certos efeitos jurídicos;  
Ex.: ato de expropriação, ato de aplicação de uma sanção disciplinar, de uma multa, uma ordem;  
Podem ser:
    - Comandos – impõem uma conduta, positiva (ordens) ou negativa (proibições);
    - Diretivas – impõem um resultado, mas deixam o caminho à escolha do destinatário;
    - Atos punitivos – aplicam sanções;
    - Atos ablativos – sujeitam o destinatário a um sacrifício (ex.: expropriação por utilidade pública);
    - Juízos – atos de qualificação (ex.: classificações e notações).
  - Permissivos – possibilitam ao destinatário a adoção de um comportamento positivo ou negativo:
    - Que conferem ou ampliam vantagens:
      - Autorizações e licenças – a primeira implica que alguém possa exercer o direito ou competência de outrem; a licença implica que alguém possa exercer uma atividade privada que antes era

---

<sup>42</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 132.

proibida; esta distinção é teórica, no entanto o legislador não a faz;

- Concessão – a Administração transfere para o particular o exercício de uma determinada atividade; as concessões podem ser atribuídas pela via do ato administrativo concessório ou por contrato de concessão (ex.: concessão para uso privatizado do domínio público, para construção de uma esplanada);
- Subvenções – atribuição a um particular de uma quantia em dinheiro destinada a custear a prossecução de um interesse público específico (ex.: apoios públicos, bolsas de estudo, concessões);
- Delegação – um órgão da Administração Pública possibilita o exercício de algumas das suas competências por parte de outro órgão ou agente a quem a lei também as confere;
- Admissão – quando um órgão da Administração investe um particular numa categoria legal, de que decorrem direitos e deveres (ex.: admissão à magistratura);
  - Que eliminam ou reduzem encargos:
    - Dispensa – legitima o incumprimento de uma obrigação legal pelo particular;
    - Renúncia – quando a Administração se despoja de um direito disponível;
 

A cobrança de multas/taxas, por exemplo, é um direito indisponível para a Administração.
- Atos administrativos secundários – têm por objeto um ato administrativo primário, praticado previamente; é um ato sobre um ato;
 

Ex.: ato administrativo que revoga, substitui, modifica ou anula um ato administrativo anterior.

#### 4. Classificações dos atos administrativos

- Em função do sujeito:
  - Decisão ou deliberação – se for um órgão singular ou coletivo, respetivamente;
  - Simples ou complexos – um só autor ou vários autores, respetivamente.
- Em função dos efeitos:
  - Atos de execução instantânea – quando os efeitos se esgotam no momento da respetiva prática do ato;

Atos de execução continuada – quando os efeitos perduram por certo período de tempo.

➤ Atos positivos – deferem pretensões dos cidadãos;

Atos negativos – indeferem pretensões;

Esta distinção é importante, devido à notificação do indeferimento – a forma de reagir é diferente consoante o conteúdo do ato:

- No caso dos atos de conteúdo negativo (de indeferimento), não se impugna; o que se quer é o deferimento – condenação à prática do ato devido;

- No caso dos atos de conteúdo positivo (de deferimento), impugna-se.

➤ Atos declarativos – certidões, certificados, atestados;

Atos constitutivos – criam, extinguem ou modificam situações jurídicas.

## 5. Ato administrativo lesivo

O conceito de ato lesivo surge com o objetivo de “determinar quais os atos administrativos que, por afetarem negativamente a esfera jurídica de alguém, devem poder ser escrutinados pelos tribunais administrativos”<sup>43</sup> (art.º 268 n.º 4 CRP).

Há atuações da Administração que, não sendo atos administrativos, podem ser impugnados junto dos tribunais como atos administrativos. Por exemplo, os pareceres que sejam obrigatórios e vinculativos não são atos administrativos (regulados no CPA como pareceres), mas, por serem vinculativos, podem ser lesivos para os particulares. Assim, se o particular for lesado pelo parecer, pode impugná-lo junto dos tribunais.

Resumidamente, há situações em que se está perante atuações que não são atos para aplicação do CPA mas que entram no conceito de ato impugnável para os Tribunais Administrativos) – basta haver uma lesão e não um ato administrativo.

Quer isto dizer que o conceito de ato administrativo consagrado no art.º 148 CPA não tem coincidência para limitar o objeto de impugnação no contencioso administrativo. O objeto de impugnação nos tribunais administrativos prende-se com o conceito de ato lesivo.

Por este motivo, a melhor definição que se pode encontrar para o conceito de ato lesivo assenta num critério de exclusão de partes – “não constituem atos administrativos lesivos aqueles atos administrativos que não afetem negativamente, ou não sejam suscetíveis de afetar, num futuro próximo provável, a esfera jurídica de outrem”.

---

<sup>43</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 135.

Assim, não são atos lesivos:

- Os atos administrativos que defiram integralmente pretensões do interessado, como são, em geral, os atos permissivos;
- Os atos administrativos que defiram, sem reservas, reclamações e recursos administrativos;
- Os atos administrativos que anulem administrativamente anteriores atos lesivos.

Independentemente da “definição” dada acima, “os atos referidos podem tornar-se lesivos se e na medida em que afetem, ou possam afetar, negativamente a esfera jurídica de outro interessado – é o que ocorre com os chamados atos de duplo efeito, designadamente os atos que procedem à escolha de uma pessoa de entre um grupo predeterminado”.

Também têm de ser considerados atos lesivos os casos em que “um ato administrativo praticado a pedido de um interessado lhe é notificado no termo do procedimento administrativo e dele puder resultar, por ambiguidade textual, outro entendimento que não a satisfação integral da pretensão apresentada”.

## 5. Execução do ato administrativo

As fronteiras entre os conceitos de validade, eficácia e exequibilidade não são claras quando se adota uma conceção ampla de ato executório. A validade do ato administrativo corresponde a uma aptidão intrínseca do ato, onde o que está em causa é o facto de, por ser conforme à lei, está apto para produzir efeitos jurídicos. Por outro lado, a exequibilidade é a possibilidade de aplicação da coerção por parte da Administração, tendo em vista a produção de efeitos. Na realidade, um ato pode ser válido e eficaz e ainda assim não poder ser coercivamente aplicado.

Só faz sentido falar-se em exequibilidade relativamente aos atos suscetíveis de medidas administrativas de execução, ou seja, aqueles atos que impõem condutas aos cidadãos.

A Administração dispõe de poderes de autotutela executiva, que lhe permitem proceder à execução forçada dos seus atos administrativos, quando as obrigações impostas por estes não estejam a ser cumpridas pelos respetivos destinatários. O regime comum aplicável a estes procedimentos encontra-se regulado no CPA nos art.º 176 a 183, como resulta do art.º 175 n.º 1 CPA. A adoção de medidas policiais de coação direta é objeto de legislação própria (art.º 175 n.º 2 CPA).

### Regime de execução do ato administrativo – art.º 175 e ss. CPA

O art.º 176 n.º 1 é, desde logo, expressão do princípio da legalidade administrativa. “Com efeito, o poder do uso da força para a execução forçada de atos administrativos não resulta, para a Administração, da natureza das coisas: tem de resultar de atribuição normativa, em conformidade com as exigências inerentes à precedência de lei”<sup>44</sup>. Segundo o disposto no artigo em questão, “a Administração só dispõe de autotutela executiva nos casos em que lei expressa lhe confere o poder de proceder a execução forçada dos seus atos administrativos, quando estes não tenham sido espontaneamente cumpridos”<sup>45</sup>. Inclui-se também a previsão de que a execução administrativa do ato possa ter lugar “em situações de urgente necessidade pública, devidamente fundamentada”.

O art.º 177 n.º 1 veio autonomizar a decisão de proceder à execução do ato administrativo que se pretende executar. Por conseguinte, para se proceder a uma execução, é necessário que tenha sido praticado um ato administrativo prévio (exequendo) – título que legitima a execução.

O procedimento de execução inicia-se com a emissão de uma decisão autónoma e devidamente fundamentada de proceder à execução administrativa, a qual é acompanhada da indicação do conteúdo e dos termos da execução (art.º 177 n.º 2). Esta decisão é notificada ao destinatário, “com a cominação de um prazo razoável para o cumprimento da obrigação exequenda” (art.º 177 n.º 3), podendo ser feita conjuntamente com a notificação do ato administrativo exequendo (art.º 177 n.º 4).

O art.º 178 consagra o respeito pelo princípio da proporcionalidade (n.º 1) e determina que a coação direta sobre indivíduos, quando permitida por lei, só pode ser exercida com observância dos direitos fundamentais e no respeito pela dignidade da pessoa humana (n.º 2).

O CPA prevê três formas de execução do ato administrativo (existindo outras reguladas em leis avulsas), que se distinguem entre si pela finalidade da execução:

- Pagamento de obrigações pecuniárias (pagamento de quantia certa) – art.º 179;  
A Administração não dispõe de autotutela executiva no domínio das execuções para pagamento de quantias em dinheiro. Assim, na falta de pagamento voluntário no prazo fixado, sexo o processo de execução fiscal (n.º 1). Para esse efeito, o órgão competente emite uma certidão comprovativa da situação de incumprimento de dever de pagar e a remete-a a repartição de finanças do domicílio ou sede do devedor (n.º 2).
- Entrega de coisa certa – art.º 180;  
Possibilidade da posse administrativa da coisa, em caso de incumprimento da obrigação de entrega de coisa certa.

<sup>44</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 346.

<sup>45</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 345.

- Adoção de um comportamento material (prestação de facto) – art.º 181; possibilidade da execução sub-rogatória por terceiro, em caso de incumprimento de obrigações de prestação de facto fungível.

## 6. Eficácia dos atos administrativos

Quando se fala em eficácia, fala-se na fase complementar do procedimento administrativo – há situações em que o ato é válido, mas não está pronto para produzir efeitos.

“A regra geral, estabelecida no n.º 1 do art.º 155 CPA, é a de que o ato administrativo produz os seus efeitos desde a data da sua prática, sem prejuízo de o início daquela produção poder ser retrotraído, diferido ou condicionado”<sup>46</sup>. Ainda assim, há exceções:

- O ato é ineficaz se não for publicado, quando tal for obrigatório (art.º 158 CPA); pode haver lei especial que determine que os atos devem ser publicados para serem eficazes e produzirem efeitos;
- Enquanto não houver notificação (quando obrigatória), o ato não produz efeitos em relação aos seus destinatários – remissão para o art.º 160, no caso de atos administrativos que constituem deveres ou encargos, em conexão com os art.º 113 e ss.

Pode haver situações em que o ato tem eficácia retroativa (art.º 156 CPA). Tal acontece por:

- Determinação legal (n.º 1):
  - Quando interpretam atos anteriores (al. a));
  - Quando a lei determine esta retroatividade (al. b));
- Decisão do autor, mas com muitas limitações (n.º 2).

Pode haver eficácia diferida (produz efeitos mais tarde) ou condicionada (produz efeitos quando do preenchimento de certas condições) (art.º 157 CPA). Tal acontece porque:

- O ato se encontra sujeito a aprovação ou a referendo (al. a));
- Os efeitos do ato estão dependentes de condição ou de termo suspensivos ou, ainda, “de trâmite procedimental ou da verificação de qualquer requisito que não respeite à validade do próprio ato” (al. b) e c)).

---

<sup>46</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 140.

## 7. Invalidade dos atos administrativos

A validade e a eficácia dos atos administrativos dependem da observância de requisitos normativamente previstos. A distinção entre os conceitos pressupõe, então, a prévia distinção entre os requisitos a que cada um deles está ligado.

### Requisitos de validade

- Requisitos dos sujeitos:
  - Competência do autor do ato (art.º 151 n.º 1 al. a) CPA);
  - Identificação do destinatário (art.º 151 n.º 1 al. b) CPA).
- Requisitos de forma:
  - Observância da forma legal (art.º 150 CPA);
  - Cumprimento das formalidades essenciais (audiência dos interessados, dever de fundamentação, notificação).
- Requisitos relativamente ao fim do ato – tem particular relevância no exercício dos poderes discricionários, pois, neste contexto, o fim que é prosseguido pelo autor e a utilização do poder pode resultar num vício (desvio de poder). Assim, o exercício dos poderes discricionário deve ter um motivo principalmente determinante correspondente à finalidade para que a lei atribui ao autor do ato administrativo a competência para praticá-lo.

### Requisitos de eficácia

- Publicidade do ato – consubstanciada na respetiva publicação quando exigida por lei (art.º 158 CPA), ou na sua notificação aos interessados (art.º 114 CPA);
- Aprovação tutelar – de que o ato eventualmente careça, e o controlo preventivo do Tribunal de Contas, quando a ele houver lugar.

### Regimes de invalidade

Atendendo à gravidade da invalidade, as práticas de um ato administrativo inválido podem estar sujeitas a regimes de invalidade diferentes. O regime de invalidade mais severo é o regime da nulidade e, o menos severo, é o regime da anulabilidade.

Regra geral, o regime de invalidade do Direito Administrativo é o da anulabilidade. A justificação para tal assenta em “razões de segurança jurídica, associadas à exigência de alguma

previsibilidade quanto à estabilidade das definições jurídicas introduzidas no exercício de poderes jurídico-administrativos”<sup>47</sup>.

Regime da nulidade – art.º 162 CPA:

- O ato nulo é ineficaz, independentemente da declaração da respetiva nulidade (n.º 1);
- A nulidade é insanável, salvo disposição legal em contrário;
- Pode ser invocada por qualquer interessado (a título principal ou incidental), ser conhecida por qualquer autoridade e declarada pelos tribunais administrativos ou pelos órgãos administrativos competentes para a anulação (n.º 2);
- Assiste aos funcionários públicos, confrontados com um ato nulo, o direito de desobediência, e aos cidadãos, em circunstâncias idênticas, o direito fundamental de resistência (art.º 21 CRP);
- Nos termos do n.º 3, não se encontra excluída “a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, de harmonia com os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade ou outros princípios jurídicos constitucionais, designadamente associados ao decurso do tempo”.

Regime da anulabilidade – art.º 163 CPA:

- O ato anulável é eficaz até ser anulado, embora a anulação possa produzir efeitos retroativos ao momento da sua prática (n.º 2);
- A anulabilidade sana-se pelo decurso do tempo, pelo que o ato somente pode ser anulado dentro dos prazos previstos (n.º 4);
- O ato administrativo pode ser anulado pela própria Administração ou pelos tribunais administrativos (n.º 3);
- A anulação, administrativa ou decorrente de sentença judicial, tem natureza constitutiva;
- Não assiste, aos funcionários públicos, o direito de desobediência, nem aos cidadãos o direito de resistência, uma vez que o ato goza da chamada “presunção de legalidade” até ser anulado;
- Em nome do princípio do aproveitamento do ato administrativo, o efeito anulatório não se produz nas situações previstas no n.º 5:
  - Quando não existem alternativas válidas ao ato ou que este teria, de qualquer modo, sido praticado com o mesmo conteúdo (al. a) e c));
  - Quando, tratando-se de vício formal ou procedimental, a finalidade prosseguida haja sido, apesar disso, alcançada (al. b)).

---

<sup>47</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 365.

As modalidades pressupõem que há um ato administrativo, contudo, por vezes, não é possível encontrar os requisitos mínimos para que seja um ato – fala-se de inexistência do ato administrativo. No art.º 151 CPA há menções de elementos obrigatórios, que, se não forem verificados e não forem supráveis, traduz-se na circunstância de nem se ter um ato administrativo.

### Nulidade – art. 162.º (excepcional)

### Anulabilidade

Ato é ineficaz <i>ab initio</i> – não pode ser objeto de atos de segundo grau. Exceto art. 162.º, n.º 3 – válvula de escape do regime da nulidade	Acto é eficaz até ser anulado (mas anulação produz efeitos retroactivos)
A nulidade é insanável	A anulabilidade é sanável pelo decurso do tempo. Efeitos da anulação podem ser mitigados art. 163.º, n.º 5, do CPA.
Pode ser impugnado/invocável a todo o tempo (exceto regimes especiais)	Tem de ser impugnado dentro de certos prazos
Qualquer tribunal ou órgão da A.P. (competente para decretar a sua anulação) pode declarar a nulidade	Tribunais administrativos ou órgão da AP competente podem anular um ato administrativo
A sentença do tribunal declara o ato nulo (natureza declarativa)	A sentença judicial anula o ato (natureza constitutiva)
Os funcionários têm direito de desobediência	Os funcionários não têm direito de desobediência
Os particulares têm o direito fundamental de resistência (art. 21º CRP)	Os particulares não podem opor-lhe resistência

### Invalidez do ato administrativo – causas

“Invalidez do ato administrativo é o juízo de desvalor emitido sobre ele em resultado da sua desconformidade com a ordem jurídica. As duas causas geralmente admitidas da invalidez são a ilegalidade (conteúdo e realidade que é estabelecida) e os vícios da vontade (se a pessoa que o praticou estava em erro, se houve desvio)”<sup>48</sup>.

“A ilegalidade do ato administrativo é tradicionalmente apreciada através da verificação dos vícios do ato, modalidades típicas que tal ilegalidade pode revestir e que, historicamente, assumiram o papel de limitar a impugnabilidade contenciosa dos atos administrativos”.

<sup>48</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 142.

Vícios do ato:

- Vícios orgânicos – relativos aos sujeitos do ato administrativo (mais precisamente ao seu autor):
  - Usurpação de poder (art.º 161 n.º 2 al. a) CPA) – “consiste na ofensa por um órgão da Administração Pública do princípio da separação de poderes, por via da prática de ato incluído nas atribuições do poder judicial ou do poder legislativo”; é o vício mais grave – nulidade.
  - Incompetência:
    - Incompetência absoluta (art.º 161 n.º 2 al. b) CPA) – quando um órgão de uma pessoa coletiva pública pratica um ato incluído nas atribuições de outra pessoa coletiva pública – nulidade;  
“Esta situação também tem lugar, dentro do Estado, quando um órgão pertencente a um Ministério pratica um ato que se inscreve nas competências de um órgão pertencente a outro Ministério, na medida em que os diferentes Ministérios têm a seu cargo a realização de diferentes atribuições”<sup>49</sup>;
    - Incompetência relativa – quando um órgão de uma pessoa coletiva pública pratica um ato da competência de outro órgão da mesma pessoa coletiva – anulabilidade;  
“Esta situação ocorre, dentro do Estado, quando um órgão pertencente a um Ministério pratica um ato que se inscreve nas competências de outro órgão pertencente ao mesmo Ministério”;
  - Falta de legitimação do sujeito – quando há regras de impedimento:
    - Art.º 163 n.º 1 CPA – anulabilidade (regra geral);
    - Art.º 161 n.º 2 al. h) CPA – nulidade (única exceção).
- Vícios formais – relativos à forma – consiste na carência de forma legal ou na preterição de formalidades essenciais;  
Normalmente aplica-se o regime da anulabilidade, sendo que a carência absoluta de forma legal implica que se aplique o regime da nulidade (art.º 161 n.º 2 al. g) CPA);  
Tal como foi dito, no caso das formalidades essenciais, a sua inobservância leva à invalidade do ato formal; no caso das formalidades não essenciais, a sua inobservância leva apenas à irregularidade.

---

<sup>49</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 382.

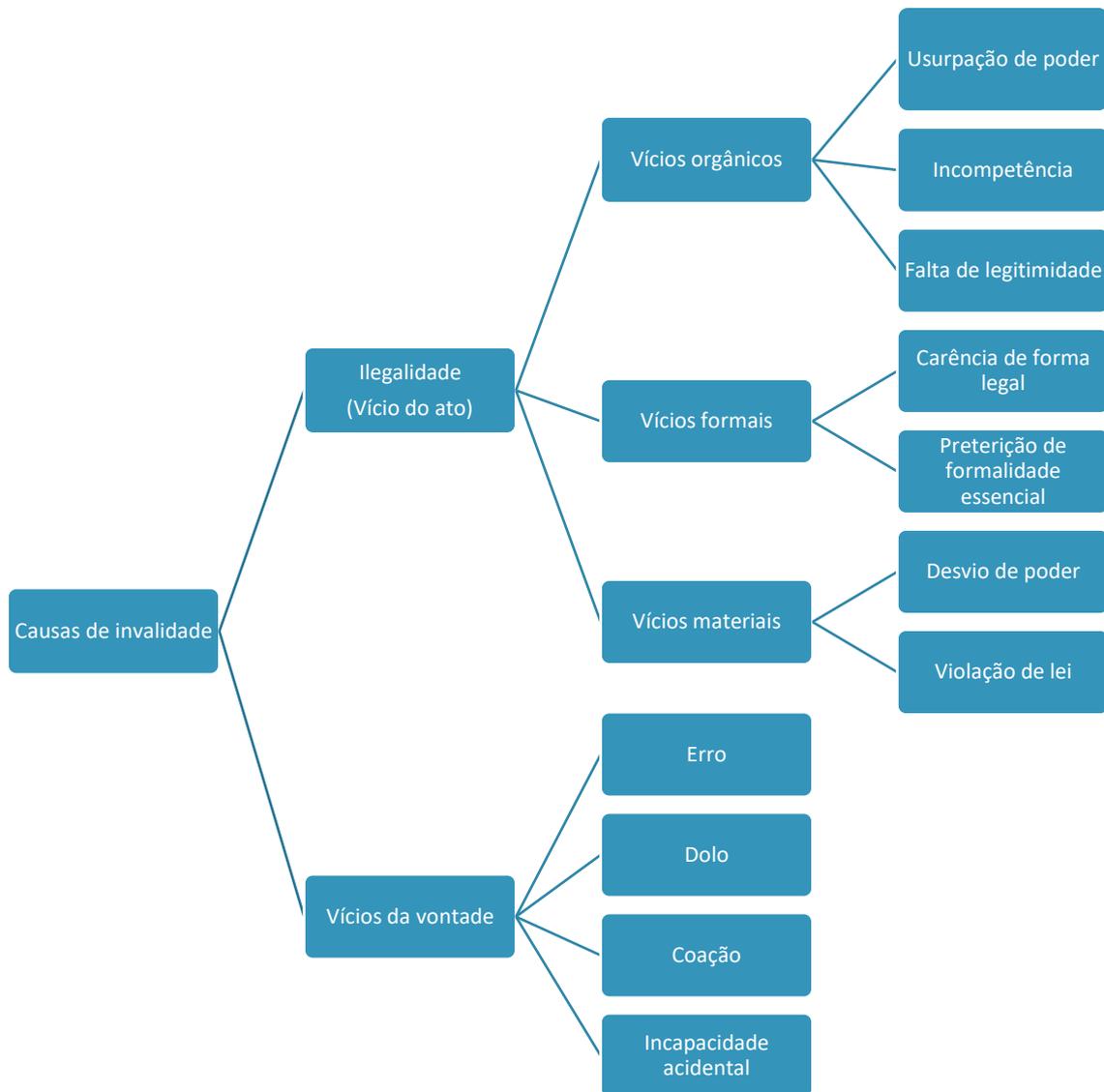
- Vício material – relativos ao objeto, ao conteúdo ou aos motivos do ato:
  - Desvio de poder – traduz-se no exercício de um poder discricionário por um motivo principalmente determinante desconforme com a finalidade para que a lei atribuiu tal poder; anulabilidade (regra geral), exceto quando praticado para fins de interesse privado – nulidade (art.º 161 n.º 2 al. e) CPA);
  - Violação da lei – consiste na discrepância entre o objeto ou o conteúdo do ato e as normas jurídicas com que estes deveriam conformar-se;  
Integram este vício, nomeadamente, a falta de base legal do ato administrativo, a impossibilidade ou a ininteligibilidade do objeto ou do conteúdo do ato e a ilegalidade dos elementos acessórios deste;  
Anulabilidade, exceto nos casos mencionados no art.º 161 n.º 2 CPA.

Vícios de vontade – “podem gerar a invalidade do ato administrativo, na medida em que a formação da vontade dos órgãos da Administração Pública deve ser livre e esclarecida. Uma vontade administrativa deformada pelo erro, pelo dolo, por coação ou por incapacidade acidental não é em si uma ilegalidade, mas deve, em princípio, constituir causa da invalidade do ato”<sup>50</sup>. Por via de regra, levam à anulabilidade, mas com a exceção da coação física ou moral (art.º 161 al. f) CPA).

A relevância invalidatória dos vícios da vontade encontra-se restrita aos aspetos discricionários do ato. Nos aspetos vinculados, o que interessa é apurar se o resultado é ou não conforme à lei.

---

<sup>50</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 143.



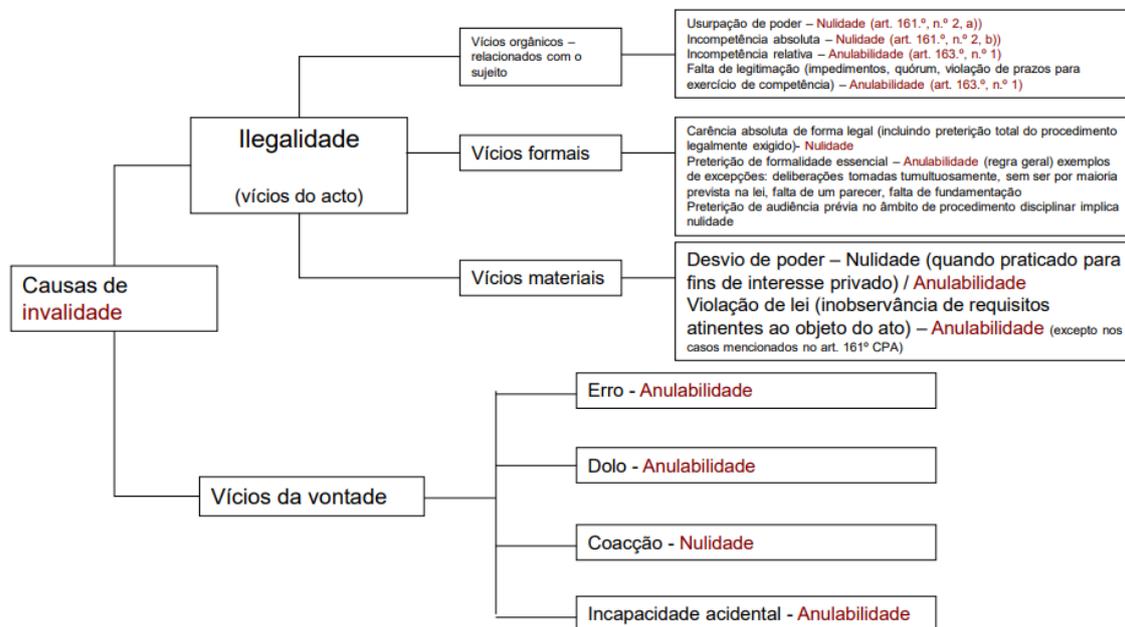
### Aplicação dos regimes da nulidade e da anulabilidade

O regime da anulabilidade (art.º 163 CPA) é o regime regra, e o da nulidade (art.º 161 e 162 CPA) é o excecional.

O art.º 161 veio alterar o regime anterior, deixando de haver uma causa geral de nulidade por natureza quando falta um elemento essencial, através da existência da descrição exata dos termos em que se aplica o regime da nulidade (diferentes alíneas do n.º 2).

De facto, a imposição do regime da anulabilidade como regime regra fundamenta-se em razões de segurança e certezas jurídicas (art.º 163 n.º 1 CPA).

O CPA consagra uma válvula de escape para o regime da nulidade (n.º 3 do art.º 162 CPA), através da atribuição de efeitos jurídicos associados a atos nulos por motivos da proteção da confiança, proporcionalidade e boa-fé.



Correspondência entre as menções obrigatórias do ato administrativo e a modalidade de invalidade que geram (art.º 151 CPA):

Falta de indicação da autoridade que praticou o ato (a) e g))	Inexistência
Falta de menção da delegação ou subdelegação de poderes	Irregularidade
Falta de identificação adequada do destinatário ou destinatários (b) e e) 2ª parte)	Inexistência?
Falta de enunciação dos factos que lhe deram origem (equivalente a falta de fundamentação?)	Anulabilidade
Falta de fundamentação	Anulabilidade
Falta de conteúdo de decisão ou do seu objecto	Nulidade (art. 161º, n.º 2, al. d)) Ou Elemento essencial? Inexistência
Falta da data	Anulabilidade
Falta da assinatura do autor	Elemento essencial? Inexistência.

## Sanação dos atos inválidos

A sanação consiste na transformação de um ato anulável num ato válido, ditada por razões de segurança jurídica. No caso dos atos anuláveis, tal pode ser feito de duas formas:

- Decurso do prazo mais longo de impugnação (junto dos tribunais administrativos) – o mais longo é um ano para o MP e três meses para os particulares;
- A prática de um ato administrativo secundário – que o modifique de forma a sanar a forma de invalidade que justificava a anulação do ato.

## 8. Revogação e anulação pela administração dos atos administrativos

A revogação e a anulação (administrativa) são atos secundários, porém distintas, pois “a revogação é o ato administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro ato, por razões de mérito, conveniência ou oportunidade” e “a anulação administrativa é o ato administrativo que determina a destruição dos efeitos de outro ato, com fundamento em invalidade” (art.º 165 CPA).

“A revogação tem, assim, por fim adequar a situação existente a novas exigências, resultantes da mutabilidade do interesse público, fazendo, para isso, cessar os efeitos do ato anterior”. Não produz efeitos retroativos, exceto nas condições previstas no art.º 171 n.º 1 CPA.

O exercício do poder da revogação apenas faz sentido 1) “em relação a atos administrativos que tenham eficácia duradoura, ou que, possuindo eficácia instantânea, ainda não tenham sido executados” e 2) “em relação a atos administrativos praticados no exercício de poderes de valoração próprios da Administração, na medida em que a revogação de atos estritamente vinculados não está na disponibilidade da Administração<sup>51</sup>” (art.º 167 n.º 1 CPA).

Por outro lado, a anulação administrativa “tem por fim reintegrar a legalidade, iluminando um ato anulável da ordem jurídica”. Produz, por isso, “efeitos retroativos, que têm o alcance de destruir, *ab initio*, os efeitos ilegalmente produzidos pelo ato sobre o qual se projeta. O n.º 3 do art.º 171 admite, no entanto, que a anulação administrativa possa ser praticada apenas com eficácia para o futuro, quando o ato se tenha tornado inimpugnável por via jurisdicional<sup>52</sup>”.

Ambos incidem sobre os efeitos de um ato administrativo anterior, pelo que não podem incidir sobre manifestações que não sejam atos administrativos, atos nulos, atos anulados contenciosamente ou atos que tenham sido objeto de revogação com eficácia retroativa (art.º 166 n.º 1 CPA).

<sup>51</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 418.

<sup>52</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 419.

Com objetivo de destruir efeitos já produzidos, “a lei permite ainda a anulação administrativa ou a revogação, com eficácia retroativa, de atos que já não produzam efeitos, por haverem caducado ou por estes se terem esgotado”<sup>53</sup> (art.º 166 n.º 2 CPA).

- Iniciativa (art.º 169 n.º 1 CPA):
  - Órgãos competentes da Administração (espontânea);
  - Interessados, mediante reclamação ou recurso administrativo (provocada).
- Competência (art.º 169 n.º 2 e ss. CPA):
  - Autores (n.º 2 e 3);
  - Respetivos superiores hierárquicos, desde que, quanto à revogação, não se trate de ato da competência exclusiva do subalterno (n.º 2 e 3);
  - Em situações de delegação (e subdelegação) de poderes, o delegante e o delegado (e o subdelegante e o subdelegado) (n.º 4);
  - Desde que a lei o permita, os órgãos que exerçam poderes de tutela ou de superintendência (n.º 5);
  - O órgão cuja competência foi usurpada por órgão que praticou o ato, sem dispor de competência para fazê-lo (n.º 6).
- Formas:
  - Regra geral, aplica-se o princípio da identidade ou paralelismo de formas do ato de anulação administrativa ou de revogação e do ato anulado ou revogado – os atos administrativos são revogados pela mesma forma que foi adotada na sua prática (art.º 170 n.º 1 CPA);
  - “Quando a lei não estabelecer forma alguma para o ato revogado ou anulado, ou este estiver revestido forma mais solene do que a legalmente prevista, o ato de revogação ou anulação administrativa deve revestir a mesma forma utilizada na prática do ato revogado ao anulado” (art.º 170 n.º 2 CPA).
- Formalidades:
  - As exigidas relativamente ao ato revogado, “que se mostrem indispensáveis à garantia do interesse público ou dos direitos e interesses legalmente protegidos dos interessados” (art.º 170 n.º 3 CPA);

Esta norma tem de ser sensatamente entendida, pois existem formalidades exigidas para o ato primário que não fazem sentido relativamente ao ato de anulação administrativa ou de revogação (caso dos pareceres obrigatórios).

---

<sup>53</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 152.

- Efeitos (art.º 171 CPA):
  - Revogação:
    - Regra geral, só produz efeitos prospectivos (n.º 1);
    - Eficácia retroativa – pode ser atribuída pelo o autor quando esta for favorável aos interessados ou quando estes concordarem expressamente com a retroatividade e não estiverem em causa direitos ou interesses indisponíveis (n.º 1);
    - Efeitos repristinatórios – só se a lei ou o ato de revogação expressamente o determinarem (n.º 2);
  - Anulação:
    - Regra geral, produz efeitos retroativos (n.º 3);
    - Efeitos prospectivos – podem ser atribuídos pelo autor, quando o ato se tenha tornado inimpugnável por via jurisdicional (n.º 3);
    - Regra geral, produz efeitos repristinatórios (n.º 4) – ver a exceção da anulação de atos revogatórios.
- Consequências da anulação administrativa (art.º 172 CPA):
  - Dever de restituir a situação que existiria se o ato anulado não tivesse sido praticado (n.º 1);
  - Obrigação de cumprimento dos deveres que a Administração não tenha cumprido com fundamento naquele ato (n.º 1);
  - Possível dever de praticar atos dotados de eficácia retroativa, nos termos do n.º 2;
  - Proteção dos beneficiários de boa-fé de atos consequentes praticados há mais de um ano, nos termos do n.º 3.

### Condicionalismos impostos à revogação – art.º 167 CPA

O n.º 1 consagra “limites à revogabilidade decorrentes da existência de vinculação legal ou de obrigações legais ou direitos irrenunciáveis da Administração”<sup>54</sup>.

O n.º 3 introduz uma definição legal para atos constitutivos de direitos: “consideram-se constitutivos de direitos os atos administrativos que atribuam ou reconheçam situações jurídicas de vantagem ou eliminem ou limitem deveres, ónus, encargos ou sujeições, salvo quando a sua precariedade resulte da lei ou da natureza do ato”.

As al. a) e b) do n.º 2 admitem que os atos constitutivos de direitos possam ser revogados na parte em que sejam desfavoráveis aos interesses dos beneficiários ou quando todos eles manifestem a sua concordância e não estejam em causa direitos indisponíveis.

---

<sup>54</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 425.

Relativamente à al. b) sublinha-se ainda que o consentimento do interessado tem de ser dado perante uma hipótese concreta de revogação que venha a colocar-se.

A al. c) prevê a revogação de atos constitutivos de direitos desde que se preencham dois requisitos cumulativos:

- 1) Superveniência de conhecimentos técnicos e científicos ou alteração objetiva das circunstâncias de facto que o justifiquem;
- 2) Que a lei ao abrigo da qual os atos a revogar foram praticados não permitisse que eles o tivessem sido, com o conteúdo com que o foram, se, nesse momento, já existissem os conhecimentos técnicos e científicos ou as circunstâncias de facto que apenas mais tarde vieram a surgir.

Esta revogação “deve ser proferida no prazo de um ano, a contar da data do conhecimento da superveniência ou da alteração das circunstâncias, podendo esse prazo ser prorrogado, por mais dois anos, por razões fundamentadas” (n.º 4).

Estabelece o n.º 5 que, por regra, os beneficiários de boa-fé do ato revogado têm direito a ser indemnizados nos termos do regime da indemnização pelo sacrifício – apenas serão indemnizáveis os danos anormais sofridos. No entanto, quando eu sacrifício imposto ao beneficiário de boa-fé do ato revogado, “pela sua gravidade ou intensidade, elimine ou restrinja o conteúdo essencial” do direito de que ele era titular, ele será indenizado pelo “valor económico do direito eliminado ou da parte do direito que tiver sido restringida”.

Nos termos do n.º 6, por beneficiário de boa-fé entende-se “os beneficiários que, à data da prática do ato revogado, desconheciam sem culpa a existência de fundamentos passíveis de determinar a revogação do ato”.

A al. d) permite a revogação de atos constitutivos de direitos com fundamento em reserva de revogação. Contudo, estas só pode ser introduzida no conteúdo de um ato constitutivo de direitos quando “o quadro normativo aplicável consinta precarização do ato em causa” e exige ainda que “se verifique o circunstancialismo específico previsto na própria cláusula”, excluindo a possibilidade de reservas de conteúdo aberto.

### Condicionismos aplicados à anulação administrativa – art.º 168 CPA

Desde que tenham sido objeto de impugnação contenciosa, todos os atos administrativos podem ser anulados pela própria administração durante toda a pendência do processo, até ao encerramento da discussão (n.º 3).

O n.º 1 “estabelece um prazo de 6 meses para a anulação administrativa, contando desde a data do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade, ou, nos casos de invalidade resultante de erro do agente, desde o momento da cessação do erro”<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 439.

Também aqui é fixado um prazo-limite de 5 anos, contado desde data da respetiva emissão, para a anulação administrativa dos atos que não sejam constitutivos de direitos e dos próprios atos constitutivos de direitos, nas hipóteses previstas no n.º 4.

Com exceção dos atos constitutivos de direitos previstos no n.º 4, todos os outros têm um prazo-limite de 1 ano para serem objeto de anulação administrativa (n.º 2).

O n.º 5 vem estabelecer que, “quando os atos se tiverem tornado inimpugnáveis por via jurisdicional, e, por isso, e na tocáveis pelos eventuais interessados, a Administração só pode anulá-los oficiosamente”. Quer isto dizer que “a anulação não lhe pode ser exigida pelos interessados, em razão da preclusão que para estes resultou do facto de não terem observado o ónus que se lhes impunha de procederem à respetiva impugnação, administrativa e/ou contenciosa, dentro dos respetivos prazos legais”<sup>56</sup>.

“A anulação administrativa de um ato constitutivo de direitos pode, entretanto, constituir a Administração no dever de indenizar o beneficiário pelos danos anormais que lhe cause, na medida em que se demonstre, nos termos do n.º 6, que este desconhecia sem culpa a existência da invalidade que conduziu à anulação e auferiu, tirou partido ou fez uso da posição de vantagem em que o ato o tinha colocado”<sup>57</sup>.

O pressuposto do n.º 7 “é que um ato administrativo tenha sido objeto de uma decisão jurisdicional de última instância que não o julgou ilegal e, por isso, não o anulou com base numa interpretação do Direito da União Europeia assumida sem submissão de uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça, e que, mais tarde, essa interpretação venha a ser desautorizada por uma interpretação diferente que o Tribunal de Justiça fixe no âmbito de um processo de questões prejudiciais vinculativo para o Estado português. E estatuição da norma impõe à Administração o dever de proceder à anulação oficiosa do ato em causa, desde que ainda esteja em prazo para o fazer, nos termos do regime geral da anulação administrativa”.

---

<sup>56</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 440.

<sup>57</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 441.

## Garantias Administrativas

As garantias são os “instrumentos que o direito administrativo faculta aos particulares para defenderem os seus direitos e interesses, quando entendam que aquela atividade os lesou ou ameaça lesá-los”<sup>58</sup>. Correspondem, portanto, à possibilidade de os particulares impugnarem atos ou regulamentos administrativos – colocarem em causa a decisão que é tomada no final do procedimento. Existem garantias administrativas (todas elas exercidas dentro da Administração) e judiciais ou contenciosas (junto dos tribunais).

**Nota:** todos os atos administrativos podem ser objeto destas garantias administrativas.

As garantias administrativas estão reguladas no CPA nos art.º 184 e ss. CPA. Nesse sentido, identificam-se três espécies de garantias administrativas:

- Reclamação – o interessado solicita a anulação, revogação, modificação ou substituição do ato ao órgão que o praticou (ou omitiu), por razões de mérito ou de legalidade – art.º 191 n.º 1 CPA;
- Recurso hierárquico – o interessado solicita ao órgão situado no topo da hierarquia que tome posição em relação ao ato praticado (ou omitido) pelo seu subordinado – art.º 193 n.º 1 e 194 n.º 1 CPA;
- Recursos administrativos especiais - quando lei especial expressamente preveja a possibilidade de um interessado se insurgir contra determinado tipo de ato administrativo perante outro órgão, que não aquele que praticou o ato, nem o seu superior hierárquico de grau mais elevado – art.º 199 n.º 1 CPA.

### 1. Regime geral

O n.º 1 do art.º 184 CPA esclarece que os interessados, além do direito de impugnar os atos administrativos perante a Administração Pública (al. a)), também têm o direito de reagir contra a omissão ilegal de atos administrativos (por violação do dever de decisão – art.º 129 CPA), solicitando a emissão do ato pretendido (al. b)).

Estes direitos podem ser exercidos mediante reclamação ou recurso (art.º 184 n.º 2 CPA), sob a forma de requerimento (art.º 184 n.º 3 CPA).

---

<sup>58</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 217.

- Forma:
  - Requerimento – art.º 184 n.º 3 CPA;  
O recorrente deve expor no requerimento os fundamentos que invoca e pode juntar os elementos probatórios que considere convenientes.
- Natureza – art.º 185 n.º 1 e 2 CPA – relativamente à natureza das impugnações administrativas, a questão que se coloca é a de se um interessado tem de fazer uso, obrigatoriamente, das garantias administrativas antes de poder recorrer a um tribunal administrativo:
  - Facultativos – quando é possível aceder aos tribunais administrativos sem ter sido utilizada previamente uma garantia administrativa;
  - Necessários – quando o interessado é obrigado a utilizar a via administrativa e só após o fracasso deste é que pode dirigir-se a um tribunal administrativo;
  - Regra geral, as reclamações e os recursos têm carácter facultativo; apenas são necessários se a lei os denominar como tal.
- Fundamento - art.º 185 n.º 3 CPA:
  - Ilegalidade ou inconveniência do ato praticado (salvo se a lei determinar o contrário).
- Prazos:
  - Quando se trata da prática de atos administrativos:
    - Quando o ato administrativo deva ser notificado aos interessados – o prazo conta-se a partir da data da notificação (art.º 187 n.º 1 CPA);
    - Quando se trata de quaisquer outros interessados dos atos que não tenham de ser obrigatoriamente publicados – o prazo conta-se a partir do facto (notificação, publicação ou conhecimento do ato ou da sua execução) que se verificar primeiro (art.º 187 n.º 2 CPA);
  - Quando se trata de omissão ilegal:
    - 1 ano a contar da data do incumprimento do dever de decisão (art.º 187 e 188 n.º 3 CPA).
- Efeitos das impugnações de atos administrativos – art.º 189 CPA:
  - Impugnações necessárias – suspendem os efeitos do ato a que se referem (n.º 1); ou seja, enquanto a reclamação ou recurso está a ser decidido, o ato não produz efeitos;
  - Impugnações facultativas – o efeito suspensivo não se produz, a não ser que ocorram as circunstâncias descritas na parte final do n.º 2;
  - Os interessados podem pedir a suspensão da execução a qualquer momento; a apreciação e decisão do pedido devem observar o previsto nos n.º 3 e 4;

- Efeitos sobre prazos – art.º 190 CPA:
  - Quando a reclamação tem por objeto atos ou omissões sujeitos a recurso administrativo necessário, suspende-se o prazo de interposição destes (n.º 1);  
Se o interessado apresentar a reclamação de um ato, cujo recurso hierárquico seria necessário, o prazo de 30 dias (art.º 193 n.º 2) fica suspenso enquanto não sai a decisão da reclamação. Desta forma não se perde o direito ao recurso por ter decorrido o prazo enquanto se esperava pela decisão da reclamação. Como o recurso é necessário, se o prazo decorresse, também já não seria possível recorrer a um tribunal;
  - Nos restantes casos, a reclamação não suspende o prazo de interposição dos recursos administrativos que no caso couberem (n.º 2);
  - A reclamação e os recursos, quando tenham por objeto a impugnação de atos administrativos e sejam facultativos, suspendem o prazo de propositura de ações nos tribunais administrativos, que só recomeça a sua contagem nas condições previstas no n.º 3:
    - Decurso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa;
    - Decurso do respetivo prazo legal;
  - Apesar deste prazo se encontrar suspenso, o interessado pode propor ações nos tribunais administrativos na pendência da impugnação administrativa, bem como requerer a adoção de providências cautelares (n.º 4).

Exemplo para compreensão do n.º 1 do art.º 190 CPA:

- Um indivíduo tem uma declaração de caducidade de uma licença para instalação de um posto de combustível. Este ato foi praticado no dia 1 de janeiro de 2021;
- O indivíduo é notificado deste ato. O autor do ato é uma direção geral. O indivíduo identifica um problema de legalidade e, para além disso, também acha que o ato não é vinculado e que o Diretor-Geral, por razões de mérito, não devia ter decidido pela caducidade do ato.
- Vai reclamar para o diretor-geral. Verifica na lei que regula aquele licenciamento qual a natureza das reclamações ou recursos que sejam interpostos (necessária ou facultativa) e percebe que são facultativas, mas que dos atos do diretor-geral cabe um recurso hierárquico necessário.
- Antes de recorrer hierarquicamente, quer dar oportunidade ao diretor-geral de reformular a sua decisão. Reclama. Reclamação é facultativa.

- Corre o risco de perder o prazo do recurso hierárquico necessário e, conseqüentemente, não poder recorrer aos tribunais.
- Se eu utilizar uma reclamação facultativa, no caso, a partir do momento em que dá entrada da reclamação, esta tem um efeito de suspensão do prazo de 30 dias úteis para recorrer hierarquicamente, enquanto a reclamação está a ser decidida.

## 2. Reclamações

“A reclamação consiste no pedido de reapreciação do ato administrativo ou da omissão dirigido, respetivamente, ao seu autor ou ao órgão que teria competência para praticá-lo”<sup>59</sup> (art.º 191 n.º 1 CPA). “Não é possível reclamar-se de ato que decida anterior reclamação ou recurso administrativo, salvo com fundamento em omissão de pronúncia” (art.º 191 n.º 2 CPA).

O prazo de interposição da reclamação é de quinze dias (art.º 191 n.º 3 CPA), o prazo de decisão da reclamação é de trinta dias (art.º 192 n.º 2 CPA).

“O órgão competente para a decisão deve notificar aqueles que possam ser prejudicados pela sua procedência para alegarem, no prazo de 15 dias, o que tiverem por conveniente sobre o pedido e os seus fundamentos” (art.º 192 n.º 1 CPA).

## 3. Recursos hierárquicos

Os atos administrativos (ou omissões) podem ser objeto de recurso hierárquico sempre que o órgão que o praticou (ou devia ter praticado) tiver um superior hierárquico (relação hierárquica dentro da Administração) – art.º 193 n.º 1 CPA.

O recurso hierárquico é dirigido ao mais elevado superior hierárquico do autor do ato recorrido, “salvo se a competência para a decisão se encontrar delegada ou subdelegada” (art.º 194 n.º 1 CPA). No fundo, vai-se ao topo da hierarquia pedir que este tome posição em relação ao ato praticado pelo seu subordinado.

- Interposição:
  - Prazo – art.º 193 n.º 2 CPA:
    - Recurso hierárquico necessário – 30 dias;
    - Recurso hierárquico facultativo – no prazo de impugnação contenciosa do ato em causa (3 meses).
  - Dirige-se ao mais elevado superior hierárquico do autor do ato ou da omissão, salvo a exceção prevista no art.º 194 n.º 1 CPA.

---

<sup>59</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 221.

- O requerimento de interposição do recurso é apresentado (art.º 194 n.º 2 CPA):
  - Ao autor do ato ou da omissão
  - À autoridade a quem seja dirigido; neste caso, este remete o requerimento ao primeiro, no prazo de três dias.
- Tramitação – art.º 195 CPA:
  - Notificação dos contrainteresados – deve ser feita pelo autor do ato ou da omissão no prazo de 15 dias (n.º 1).
  - O autor do ato ou da omissão deve “pronunciar-se sobre o recurso e remetê-lo ao órgão competente para dele conhecer, notificando o recorrente da remessa do processo administrativo” (n.º 2);  
Tal deve ser feito no prazo de:
    - 15 dias, se não houver contrainteresados;
    - 30 dias, se houver contrainteresados.
  - No caso de estar em causa um ato recorrido (n.º 3 e 4):
    - O autor deste pode revogar, anular, modificar ou substituir o ato, informando da sua decisão o órgão competente para conhecer do recurso, desde que:
      - 1) Os contrainteresados não hajam deduzido oposição;
      - 2) Os elementos constantes do processo demonstrem suficientemente a procedência do recurso;
    - O autor do ato recorrido não pode modificar ou substituir o ato recorrido em sentido menos favorável ao recorrente;
  - No caso de estar em causa o incumprimento do dever de decisão:
    - O órgão responsável pelo incumprimento pode praticar o ato ilegalmente omitido na pendência do recurso hierárquico (n.º 5):
      - 1) Dando conhecimento ao órgão competente para conhecer do recurso;
      - 2) Notificando o recorrente;
      - 3) Notificando os contrainteresados que hajam deduzido oposição;
    - Ainda assim, o recorrente ou os contrainteresados podem requerer que o recurso prossiga contra o ato praticado, nos termos do n.º 6 e 7.
- Rejeição do recurso – art.º 196 n.º 1 CPA – ocorre quando:
  - O ato impugnado não é suscetível de recurso;
  - O recorrente careça de legitimidade;
  - O recurso haja sido interposto fora do prazo;
  - Ocorra qualquer outra causa que obste ao conhecimento do recurso.

- Recurso interposto para órgão incompetente – art.º 196 n.º 2 e 41 CPA.
- Decisão – art.º 197 CPA:
  - O órgão competente para conhecer do recurso pode, ainda que em sentido desfavorável (n.º 1):
    - Confirmar ou anular o ato recorrido, se a competência do autor do ato recorrido for exclusiva;
    - Confirmar, anular, revogar, modificar ou substituir o ato recorrido, se a competência do autor do ato recorrido não for exclusiva.
  - O órgão competente para conhecer do recurso pode decidir em sentido contrário à da proposta ou da pronúncia do autor do ato ou da omissão; se assim for, tem de fundamentar a decisão que venha a tomar, cumprindo os requisitos previstos no art.º 153 CPA (n.º 2).
  - “O órgão competente para decidir o recurso pode, se for caso disso, anular, no todo ou em parte, o procedimento administrativo e determinar a realização de nova instrução ou de diligências complementares” (n.º 3).
  - No caso de ter havido incumprimento do dever de decisão, o órgão competente para decidir o recurso pode (n.º 4):
    - Substituir-se ao órgão omissor na prática desse ato, se a competência não for exclusiva deste;
    - Ordenar a prática do ato ilegalmente omitido, se a competência for exclusiva do órgão omissor na prática desse ato.
- Prazo para a decisão – art.º 198 CPA:
  - Regra geral, O prazo é de 30 dias, a contar da data da remessa do processo ao órgão competente para dele conhecer (n.º 1).
  - este prazo pode ser elevado até ao máximo de 60 dias, quando haja lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares (n.º 2).
- O interessado pode impugnar contenciosamente o ato do órgão subalterno vou fazer valer o seu direito ao cumprimento, por aquele órgão, do dever de decisão bem em caso de (art.º 198 n.º 4 CPA):
  - Indeferimento do recurso hierárquico necessário;
  - Decurso dos prazos referidos nos n.º 1 e 2.

**Nota:** quando se está no âmbito das questões de mérito, tem de se perceber muito claramente quais são as relações que se estabelecem entre o superior e o inferior hierárquico. Há situações em que esta relação está desenhada de forma a que o superior hierárquico não possa modificar, revogar ou substituir o ato do seu inferior, mas apenas anulá-lo por razões de legalidade. Se a lei o ditar como competência exclusiva do inferior, o superior hierárquico não pode revogá-la por

razões de mérito ou de legalidade. É necessário olhar para a lei habilitante que qualifica a competência exercida pelo subordinado como sendo (ou não) exclusiva deste. Se for, o superior só pode ANULAR em via de recurso (resulta do art.º 197 n.º 1 CPA) – o superior só pode conhecer da legalidade do ato praticado, nos termos do art.º 165 CPA.

#### 4. Recursos administrativos especiais

“O novo CPA reconhece, no art.º 199, aqueles a que chama recursos administrativos especiais; todos eles apenas existem se e na medida em que a lei os preveja”<sup>60</sup>.

- Modalidades:
  - Recurso interposto para órgão da mesma pessoa coletiva que exerça poderes de supervisão sobre o autor do ato (n.º 1 al. a));
  - Recurso interposto para o órgão colegial dos atos ou das omissões de um ou vários dos seus membros (n.º 1 al. b));
  - Recurso interposto para órgão de outra pessoa coletiva que exerça poderes de tutela ou superintendência (n.º 1 al. c)) – recurso tutelar;  
Só pode ter profundamente inconveniência ou inoportunidade do ato ou da omissão nos casos em que a lei estabeleça uma tutela de mérito (n.º 3);  
A modificação ou substituição do ato recorrido ou omitido só é possível se a lei conferir poderes de tutela substitutiva e no âmbito destes (n.º 4);
  - Recurso para o delegante ou subdelegante dos atos praticados pelo delegado ou subdelegado (n.º 2).

“Pouco mais dispondo sobre eles, o código determina que lhes sejam aplicadas subsidiariamente as regras relativas ao recurso hierárquico (art.º 199 n.º 5). Esta aplicação comportará exceções e adaptações relativamente ao recurso tutelar, designadamente em nome do respeito devido à autonomia da entidade tutelada (art.º 199 n.º 3 e 4)”.

#### 5. Impugnação de regulamentos administrativos – art.º 147 CPA

Também neste caso os interessados têm o direito de reagir contra a atividade administrativa, seja atividade regulamentar da administração, seja pela omissão ilegal de regulamentos administrativos (n.º 1); podem fazê-lo mediante reclamação ou recurso, aos quais se aplica o disposto nos art.º 189 e 190 CPA relativamente à impugnação facultativa de atos administrativos.

---

<sup>60</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 222.

## 6. Provedor de justiça

Esta figura tem assento na CRP e tem lugar paralelo na União Europeia. O estatuto do Provedor de Justiça consta da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 17/2013, de 18 de fevereiro.

Não tem a competência nem o poder para emitir diretivas ou sanções – não dispõe de poder decisório. Por conseguinte, o Provedor de Justiça apenas tem poder persuasivo – emite recomendações, dirige inspeções...

- Através das recomendações, convida os órgãos da Administração Pública a agirem de determinada forma;
- Com as inspeções, procura averiguar como funcionam os serviços públicos, normalmente alertado por queixas de cidadãos ou pelos órgãos de comunicação social;
- Envia um relatório anual à Assembleia da República, que constitui uma importante fonte de informação sobre as condições em que se exerce a atividade administrativa pública;
- Pode recorrer aos meios de comunicação social para fazer chegar à opinião pública o seu alerta e o seu descontentamento sobre aspetos do comportamento dos órgãos da Administração Pública;
- Tem legitimidade para dar entrada com pedidos de fiscalização de constitucionalidade.

O recurso ao Provedor pode ser simultâneo ou sucessivo ao exercício das garantias administrativas e contenciosas previstas na lei e na CRP. Apesar de não poder vincular a Administração, a verdade é que esta acaba por seguir as recomendações do Provedor de Justiça.

O parlamento escolhe um magistrado para poder representar de forma informal todos os cidadãos. É um órgão singular, mas tem muitos serviços associados. Desenvolve uma atividade independente. Tem um âmbito de atuação delimitado no seu estatuto, que se prende com o art.º 23 CRP.

O que está em causa, na sua atuação, é a necessidade de assegurar através de meios informais a justiça e a legalidade do exercício dos poderes públicos (art.º 1). São os particulares que se vão queixar relativamente às instituições públicas em sentido amplo (por exemplo, poder legislativo, particulares no exercício de poderes públicos) (art.º 2). Art.º 20 e 21 dizem-nos que o provedor de justiça não tem nenhum poder decisório. Não há custos associados à queixa e não há nenhuma forma específica.

Tal como o informalismo, também o contraditório é um princípio fundamental que rege o Provedor – representa uma exigência básica de justiça, impedindo o Provedor de Justiça de criticar ou censurar qualquer órgão da Administração Pública sem que lhe tenha previamente assegurado o direito de esclarecer e sustentar a sua posição.

Podem-se encontrar no site todas as recomendações feitas pela provedoria, se foram acatadas ou não pela Administração, os pedidos de fiscalização de constitucionalidade, etc.

## Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública

O conceito jurídico de responsabilidade traduz sempre a ideia de sujeição às consequências de um comportamento. Consoante a natureza e a importância dos valores lesados pelo comportamento, podem conceber-se várias espécies de responsabilidade: 1) criminal, 2) disciplinar e 3) civil, contratual ou extracontratual.

A responsabilidade civil pode ser do tipo:

- Subjetivo – assente na culpa;
- Objetivo – há outras situações nas quais, independentemente da culpa, quem provocou um dano está a exercer uma atividade de risco (por exemplo, conduzir).

O instituto da responsabilidade existe para tornar indemne um dano (neutralizar), pelo que tem como premissa essencial a existência de um dano. O princípio geral é o de que o dano recai sobre aquele que o sofre; contudo, há circunstâncias em que se conseguem transferir as consequências deste dano para um terceiro que o provocou. Tal permite a imputação do dano a alguém que não o sofreu, mas que vai ter de tornar o dano indemne, seja através da restituição em espécie, seja através da restituição *in natura* (art.º 3 RREEP).

Neste âmbito, a responsabilidade que interessa é a responsabilidade civil extracontratual, isto é, “a obrigação que recai sobre uma entidade envolvida em atividade de natureza pública que tiver causado prejuízos”<sup>61</sup> (fora do contexto de uma relação contratual).

Na Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, encontra-se o regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado e pessoas coletivas de direito público (RREEP). Este regime foi pensado para o exercício da função administrativa e para a prática de atos de gestão pública – aplica-se, apesar do nome, aos privados que exerçam a função pública (art.º 1 n.º 5 RREEP); abrange as funções administrativa, legislativa e judicial (art.º 1 n.º 1 RREEP).

No art.º 2 RREEP encontram-se dois conceitos de danos:

- Danos especiais – aqueles que atingem um grupo determinado de pessoas, colocando estas numa situação diversa e mais desfavorável do que a das outras pessoas;
- Danos anormais – aqueles que, excedendo os custos inerentes à vida em sociedade, sejam suficientemente graves para justificar a tutela do direito.

Relativamente às indemnizações, o art.º 3 RREEP dá clara preferência à reconstituição *in natura*, isto é, reconstituição da situação que se verificaria caso não tivesse ocorrido o dano (n.º 1). Quando tal não seja possível, deve proceder-se à indemnização em dinheiro (n.º 2). A

---

<sup>61</sup> João Caupers e Vera Eiró, *Introdução ao Direito Administrativo*, pág. 183.

reparação abrange toda a extensão dos prejuízos – danos patrimoniais/danos não patrimoniais e danos já produzidos/danos futuros (n.º 3).

### 1. Repartição de responsabilidade entre a Administração e os seus agentes

Os n.º 3 e 4 do art.º 1 RREEP vem claramente estabelecer que o regime de responsabilidade civil extracontratual também se aplica aos “servidores públicos”. Neste sentido, é preciso perceber qual o enquadramento da ação do funcionário do Estado – se está no exercício ou não das suas funções e se o dano ocorreu devido às mesmas.

“Por eventuais danos por si causados, ainda que por ocasião do exercício das funções, mas fora do âmbito desse exercício ou sem ser por causa dele, os servidores públicos respondem a título exclusivo, nos termos do regime geral do Código Civil, sem que a questão diga respeito à entidade pública no âmbito da qual exercem funções”<sup>62</sup> (art.º 8 n.º 1 e 2 RREEP, *a contrario*).

A responsabilidade entre as entidades públicas e os seus servidores pode ser:

- Exclusiva das entidades públicas (art.º 7 RREEP);
- Solidária entre as entidades públicas e os seus servidores (art.º 8 n.º 1 e 2 RREEP);
- Exclusiva dos servidores públicos (art.º 8 n.º 1 e 2 RREEP, *a contrario*).

Como resulta do art.º 7, a responsabilidade é exclusiva das entidades públicas quando os danos sejam causados no exercício da função administrativa e por causa desse exercício.

Tome-se como **exemplo** o caso hipotético de um jardineiro da Câmara que está a podar uma árvore, no exercício das suas funções, e deixa cair um ramo em cima de um carro. Num primeiro cenário, imagine-se que o jardineiro fez tudo o que era suposto. Neste caso, a responsabilidade é da Câmara.

A verdadeira questão coloca-se quando o agente atua com dolo ou culpa grave (segundo cenário do exemplo). O lesado deve pedir a devida indemnização junto do jardineiro ou junto do Município?

Nestas situações constata-se a existência da responsabilidade solidária do Estado nos casos em que tenha havido culpa (negligência) grave ou grosseira (art.º 8 n.º 1 e 2 RREEP, articular com art.º 22 CRP), mesmo que a responsabilidade seja exclusiva (direta) do servidor público. Tal concretiza-se na obrigatoriedade do direito de regresso da entidade pública contra o seu servidor (art.º 8 n.º 3 e art.º 6 RREEP).

Direito de regresso da entidade pública (art.º 6 RREEP) – no direito público, verdadeiramente, não se trata do direito de regresso, pois não se pode escolher; fala-se então

---

<sup>62</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 628.

num dever. O direito de regresso corresponde ao direito de ser ressarcido por um prejuízo causado por terceiro.

Este direito é, na verdade, um dever para o Estado de forma a garantir que o lesado é efetivamente indenizado. Previnem-se as situações em que o servidor público culpado não tem dinheiro para pagar a indenizam, nas quais o lesado ficaria prejudicado.

## 2. Responsabilidade por falta do serviço – *faute du servisse*

Corresponde à “responsabilização da administração enquanto tal, pela sua própria conduta lesiva, sem necessidade da demonstração de que um determinado agente atuou com culpa, mas apenas de que o serviço no seu conjunto funcionou de modo anormal, seja porque não funcionou em absoluto, seja porque funcionou tardiamente ou, em todo o caso, porque não observou os padrões mínimos de resultado que se lhe impunham”<sup>63</sup> (art.º 7 n.º 3 e 4 RREEP).

Enquanto no Direito Privado é necessário individualizar o responsável pelo dano, no Direito Público não se tem de demonstrar a individualidade da autoria – houve um serviço que funcionou mal e a culpa é deste. Assim, o dano é imputável àquele serviço e é ele que tem de pagar a indemnização.

## 3. Indemnização pelo sacrifício

Estão em causa aquelas situações em que o Estado ou outras entidades públicas “imponham a particulares encargos ou causem danos especiais e anormais no interesse da coletividade – por razões de interesse público” (art.º 16 RREEP).

Não se trata de uma situação de responsabilidade, mas faz sentido que os particulares afetados sejam compensados. Para o efeito, é calculada uma indemnização, tendo em conta o “grau de afetação do conteúdo substancial do direito ao interesse violado ou sacrificado”.

---

<sup>63</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, pág. 636.

## Conceitos Extra

### 1. Atos precários

Um ato precário corresponde a um ato administrativo que pode ser revogado pela administração sem atender aos condicionalismos do art.º 167 CPA. Estes condicionalismos visam proteger a confiança dos beneficiários de atos constitutivos de direitos. Mas, se não há direito adquirido, não há confiança constituída.

#### Exemplo:

- Uma pessoa recebe uma licença para construir uma casa – ato constitutivo de direitos. Estará sujeito ao regime de revogação que se aplica a esse tipo de atos;
- Licença para instalar uma esplanada num passeio em frente ao café – atribui uma vantagem, mas é um ato, por natureza, precário. A utilização de bens de natureza pública para fins privados é, por definição, precária. Não há constituição de direitos adquiridos sob domínio público. As licenças que permitem a utilização privativa de bens do domínio público são sempre precárias – não é a mesma coisa que dar a licença à pessoa para construir uma casa no terreno que é dela.

### 2. procedimento autorizativos ou procedimento prévio de natureza autorizativa

Pode acontecer que um ato só possa ser praticado depois de autorizado por outra pessoa diferente do sujeito que o vai praticar OU ver os seus efeitos dependentes da manifestação da vontade de um terceiro – encontramos, muitas vezes, a existência de um procedimento prévio ao início do procedimento administrativo principal – “procedimento autorizativo” ou “procedimento prévio de natureza autorizativa.

#### Exemplo:

- a possibilidade de a prof. contratar técnicos para um IP precisa de autorização do Ministro do Ambiente e do Ministério das Finanças – procedimentos iniciais que culminam na prática de ato administrativos permissivos, que permitem ao conselho diretivo do IP iniciar o procedimento que termina com a contratação de recursos humanos;
- Suponhamos, agora, que o procedimento avança, termina na prática de um ato de seleção do melhor candidato para preencher a vaga e vai haver uma nomeação. Mas, para que produza efeitos, é precisa a aceitação/acordo do nomeado;
- O ato administrativo pode ter de ser precedido por outro ato administrativo de natureza permissiva (outro procedimento, consequentemente) OU estar dependente da aceitação de um nomeado (sendo o ato já perfeito, mas ineficaz).