

# A ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO

## CAPÍTULO I - O ATO ADMINISTRATIVO

1. O conceito de ato administrativo
2. Funções dos atos administrativos
3. Novas roupagens dos atos administrativos
4. A definitividade dos atos administrativos
5. Classificação dos atos administrativos
- 6. O procedimento administrativo**
7. Validade e eficácia do ato administrativo
8. A força jurídica dos atos administrativos
9. A validade do ato administrativo
10. Estrutura e vícios do ato administrativo
11. A estrutura do ato administrativo
12. Os vícios do ato administrativo e as suas consequências

# O procedimento administrativo

1. Procedimento: noção
2. Elementos constitutivos
3. Codificação do procedimento
4. Tipos de procedimentos
5. Fases do procedimento (de 1.º grau)
  1. Fase preparatória
  2. Fase constitutiva ou decisória
  3. Fase integrativa da eficácia
6. Novas tendências procedimentais

# 1. A noção de procedimento administrativo

# Procedimento (da prática de atos administrativos): a noção

Código do Procedimento Administrativo

Artigo 1.º

Definições

1 - Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de atos e formalidades necessárias à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública.

Ou seja,

O procedimento é, assim, o **modo de formação das decisões administrativas**, bem como a sua **manifestação e execução**, traduzindo-se numa sucessão ordenada de formalidades, atos e factos.

# O princípio da procedimentalização

O princípio da procedimentalização de toda a atividade administrativa:

- atos (CPA – Título I da Parte III);
- regulamentos (Capítulo I do Título II da mesma Parte III);
- contratos (Código dos Contratos Públicos).

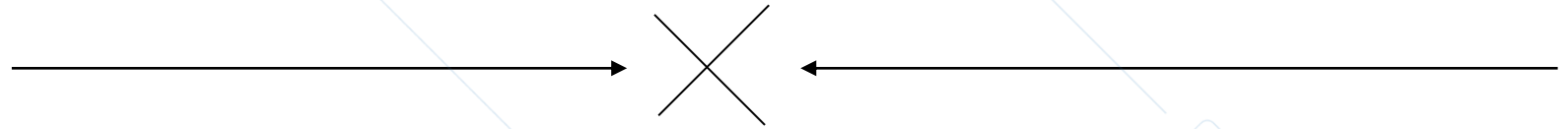
**Procedimento:** conjunto de atos funcionalmente ligados entre si com vista a produzir um resultado ou efeito único: ato, contrato ou regulamento (ou a sua execução)

# 2. Os elementos constitutivos...

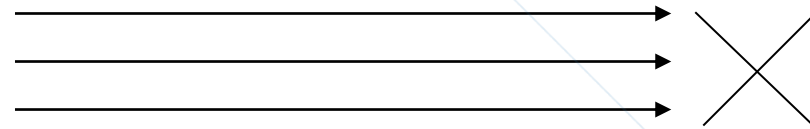
1. Conjugação de um **ato principal** (ato, contrato ou regulamento) com vários **accessórios**/subordinados ou instrumentais (preparatórios — precedem o ato principal — posteriores — praticados após o ato principal)
2. Fenómeno de **colaboração de vários órgãos e agentes** [o que significa a **composição** (ponderação) de vários interesses públicos e privados, em especial nos procedimentos tendentes a decisões complexas] – cfr. as figuras dos pareceres, do auxílio administrativo das conferências procedimentais
3. Fenómeno de **participação dos particulares** na atividade administrativa - cfr. o relevante princípios da colaboração da Administração com os particulares (artigo 11.º CPA) participação (artigo 12.º CPA) e da cooperação (artigo 60.º, n.º 1 CPA)
4. **Tramitação de atos que se ligam no tempo** (ordem lógica, ordenação racional)
5. Dirigida a um **resultado unitário**: que será o ato principal do procedimento

# Os vários fenômenos de declaração de várias vontades

Contrato

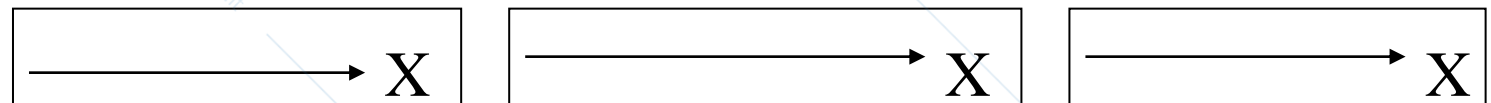


Ato complexo\*



\* Todas as declarações têm o mesmo fim imediato.

Procedimento\*



\* Cada um tem um fim imediato diferente/Mediatamente têm o mesmo

# Procedimento

Em determinados procedimentos, mais complexos, o procedimento pode ser constituído por vários atos principais cuja finalidade imediata coincide com a finalidade última do procedimento.

*Ex.: Necessidade de requerer a várias Entidades autorizações distintas, que visam o licenciamento de uma atividade (autorização de localização, autorização de início de atividade industrial, autorização de construção).*

(Procedimento complexo ou de guichet múltiplo)

# 3. A codificação do procedimento

# Codificação do procedimento

## O procedimento no CPA

A diversidade de procedimentos (multiplicidade de interesses públicos)

Existência de legislação especial (*Ex.: Licenciamento de obra, expropriações, etc.*)

O CPA aplica-se supletivamente (regras comuns quando são convocados) a procedimentos quando são especialmente regulados por lei (trâmites que são obrigatórios em todos os procedimentos: audiência prévia dos interessados, desde que legalmente não dispense (artigo 121.º e 124.º do CPA); o dever de notificação do início do procedimento (artigo 113.º do CPA), o dever de notificar os atos administrativos (artigo 114.º).

Mas regula alguns procedimentos: v.g. executórios, de impugnação, conferências de serviço

# 4. Tipos de procedimientos

# Tipos de procedimentos

- Procedimentos de 1.º grau de 2.º grau (impugnações administrativas)
- Procedimentos decisórios e procedimentos executivos
- Procedimentos obrigatórios (formais) e facultativos (informais)
- Procedimentos bipolares e procedimentos multipolares
- Procedimentos simples e procedimentos complexos

# Os procedimentos complexos

- **Subprocedimentos** (entroncam num procedimento principal, designadamente na integrativa da eficácia: aprovações). *Exemplo: avaliação de impacto ambiental de projetos.*
- **Procedimentos escalonados:** com pré-decisões que decidem definitivamente as condições da decisão global: a informação prévia de localização no licenciamento com *Exemplo: avaliação de impacto ambiental de projetos. Exemplo: o caso do procedimento de informação prévia que antecede o procedimento de licenciamento ou, no procedimento de licenciamento, a fase preliminar autónoma de aprovação do projeto de arquitetura.*
- **Procedimentos coligados ou conexos:** podem ser paralelos ou de *coordenação concomitante* (Exemplo: o caso da Avaliação de Impacte Ambiental) ou sucessivos, de *coordenação sucessiva* (Exemplo: os procedimentos de guichet múltiplo).

# 5. As fases do procedimento (de 1.º grau)

# Fases do procedimento (de 1.º grau)

Regime comum do procedimento: artigos 53.º a 95.º

- Capítulo I – Disposições gerais (art. 53.º a 64.º)
- Capítulo II – Da relação jurídica procedimental (art. 65.º a 76.º)
- Capítulo III – Da conferência procedimental (art. 77.º a 81.º)
- Capítulo IV – Do direito à informação (art. 82.º a 85.º)
- Capítulo V – Dos prazos (art. 86.º a 88.º)
- Capítulo VI – Das medidas provisórias (art. 89.º a 90.º)
- Capítulo VII – Dos pareceres (art. 91.º e 92.º)
- Capítulo VIII – Da extinção do procedimento (art. 93.º a 95.º)

# Fases do procedimento (de 1.º grau)

## Regime do ato administrativo

- procedimentos de iniciativa particular **artigos 102.º a 109.º**
- das notificações **artigos 110.º a 114.º**
- Instrução (só as diligências probatórias) - **artigos 115.º a 120.º**
- audiência dos interessados (**artigos 121.º a 125.º**)
- da decisão e outras causas de extinção – **artigos 126.º a 134.º**

# Fases do procedimento (de 1.º grau)

Os procedimentos administrativos não são sempre iguais: possibilidade de os órgãos administrativos, em casos concretos, e quando a discricionariedade para tanto os habilitar, poderem ordenar o procedimento de forma diferente do esquema legalmente estabelecido, embora este não é assim absolutamente rígido (**artigo 56.º**)

## Artigo 56.º

### Princípio da adequação procedimental

Na ausência de normas jurídicas injuntivas, o responsável pela direção do procedimento deve exercer a discricionariedade na respetiva estruturação, que, no respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa, deve ser orientada pelos interesses públicos da participação, da eficiência, da economicidade e da celeridade na preparação da decisão.

# Fases do procedimento (de 1.º grau)

- Admissão do recurso à figura dos acordos endoprocedimentais: o responsável pela direção do procedimento e o sujeito ou sujeitos privados podem acordar por escrito os termos do procedimento quando estes se enquadrem no âmbito da discricionariedade procedimental (**artigo 57.º do CPA**).
- Existência da figura do responsável pela direção do procedimento (**artigo 55.º do CPA**).

# As 3 fases do procedimento (de 1.º grau)

1. Fase preparatória
2. Fase constitutiva
3. Fase integrativa da eficácia

# 1. Fase preparatória

# Fase preparatória

**Fase preparatória:** atos que visam preparar o ato principal do procedimento. jurídicos diretamente relacionados com o ato principal, mas que não produzem efeitos externos senão através deles. São, no entanto, condição de validade do ato principal

# Fase preparatória

❖ Exclusão dos atos que, embora praticados com vista ao procedimento, têm autor  
funcional, não devendo, por isso, ser integrados no procedimento (v.g. delegação de po  
autorização para agir).

*O caso dos atos destacáveis (exclusão de candidatos de um concurso público), que  
parte do procedimento (e admitem impugnação direta).*

❖ Exclusão dos antecedentes procedimentais: atos que têm em vista o procedimento  
que não os iniciam (estudos, vistorias, peritagens para a construção de um hospita  
antecedem o procedimento expropriativo, mas não se confundem com este; ou qu  
denúncias, petições que podem estar na base de um procedimento disciplinar): são ato  
o procedimento pressupõe (podem até ser impulsionadores do mesmo) mas que não  
parte dele

# 1. Subfases da fase preparatória

- I. Fase de iniciativa
- II. Fase de saneamento
- III. Fase de instrução
- IV. Fase de audiência prévia dos interessados
- V. Fase de preparação direta da de ou de diligências complementar

# 1. Subfases da fase preparatória

- I. Fase de iniciativa
- II. Fase de saneamento
- III. Fase de instrução
- IV. Fase de audiência prévia dos interessados
- V. Fase de preparação direta da decisão ou de diligências complementares

# 1. Fase preparatória – Fase de iniciativa

✘ **Fase de iniciativa**: fase em que tem arranque o procedimento administrativo, isto é, andamento, a sua marcha: artigos 53.º e 102.º a 109.º (ver ainda artigos 65.º a 68.º)

## Procedimentos

- Particulares (iniciativa dos particulares). *Exemplo: Licenciamento de uma obra de edificação.*
- Públicos (iniciativa da AP).

Oficiosos: iniciados pelo próprio órgão que tem competência pela prática do ato principal

não oficiosos: quando iniciados por outro órgão que não é o competente pela prática principal. *Exemplo: a expropriação de um terreno da iniciativa da Câmara e cuja declaração de utilidade pública é da competência do Ministro.*

# 1. Fase preparatória – Fase de iniciativa

## Procedimentos

**De autoiniciativa:** procedimento oficioso (quando é iniciado pelo órgão que tem competência)

**De heteroiniciativa:**

- **Particular** (individual, coletivo, gerais)
- **Público** (desencadeado mediante propostas, requisições, pedidos)

Dever de informar o início do procedimento (artigo 110.º)

# 1. Fase preparatória – Fase de iniciativa

## Relação Jurídica Procedimental – art. 65.º

### Sujeitos

#### 1. Administração:

- Quem toma a decisão ou pratica atos preparatórios
- Quem auxilia a tomada da decisão (“auxílio administrativo” – artigo 66.º) (não contempla os pareceres)
- Entidades interessadas na tomada de decisão (entidades públicas interessadas)\* - **n.º 4 do artigo 66.º**

#### 2. Os particulares (interessados na tomada de decisões) \*

\*O conceito de interessados (públicos ou privados) – artigo 67.º e 68.º

Paralelismo entre particulares e Administração, como simultâneos titulares de situações jurídicas sujeitas a procedimentos administrativos. Ambos os sujeitos disciplinam as situações da vida em que ambos intervêm no âmbito do procedimento administrativo.

## Artigo 68.º

### Legitimidade procedimental

1 - Têm legitimidade para iniciar o procedimento ou para nele se constituírem como interessados os titulares de interesses legalmente protegidos, deveres, encargos, ónus ou sujeições no âmbito das decisões que nele forem ou ser tomadas, bem como as associações, para defender interesses coletivos ou proceder à defesa coletiva de interesses individuais dos seus associados que caibam no âmbito dos respetivos fins.

2 - Têm, também, legitimidade para a proteção de interesses difusos perante ações ou omissões da Administração passíveis de causar prejuízos relevantes não individualizados em bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o ambiente, o ordenamento do território, o urbanismo, a qualidade de vida, o consumo de bens e serviços e o património cultural:

- a) Os cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e os demais eleitores recenseados no território português;
- b) As associações e fundações representativas de tais interesses;
- c) As autarquias locais, em relação à proteção de tais interesses nas áreas das respetivas circunscrições.

3 - Têm, ainda, legitimidade para assegurar a defesa de bens do Estado, das regiões autónomas e de autarquias locais afetados por ação ou omissão da Administração, os residentes na circunscrição em que se localize ou tenha local o bem defendido.

4 - Têm igualmente legitimidade os órgãos que exerçam funções administrativas quando as pessoas coletivas, nos casos em que eles se integram sejam titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos, poderes, deveres ou sujeições que possam ser conformados pelas decisões que nesse âmbito forem ou possam ser tomadas, ou quando lhes caibam interesses difusos que possam ser beneficiados ou afetados por tais decisões.

# 1. Fase preparatória – Fase de iniciativa

O requerimento determina – art. 13.º CPA:

1. dever de pronúncia (de se pronunciar)

2. dever de decisão (apenas existe se estiverem presentes os *pressupostos procedimentais*)

- *subjetivos*: competência do órgão que recebe o pedido e legitimidade do requerente

- *objetivos*: inteligibilidade, tempestividade do pedido; atualidade do direito e não pretender exercer e inexistência de decisão sobre igual pedido do requerente há menos de 2 anos (13.º/2 CPA)

→ O direito à decisão é um direito potestativo condicionado à verificação da existência dos respectivos pressupostos procedimentais.

# 1. Fase preparatória – Fase de iniciativa

## Artigo 40.º

### Controlo da competência

- 1 - Antes de qualquer decisão, o órgão da Administração Pública deve certificar-se de ser competente para conhecer da questão.
- 2 - A incompetência deve ser suscitada oficiosamente pelo órgão e pode ser arguida pelos interessados.

## Artigo 41.º

### Apresentação de requerimento a órgão incompetente

- 1 - Quando seja apresentado requerimento, petição, reclamação ou recurso a órgão incompetente, o documento recebido é enviado oficiosamente ao órgão titular da competência, notificando o particular.
- 2 - Nos casos previstos nos números anteriores, vale a data da apresentação inicial do requerimento para efeitos da sua tempestividade.

# 1. Fase preparatória – Fase de iniciativa

## 2. Incumprimento do dever de decisão

**Prazo para decidir:** fixado na lei, especial ou geral (128.º CPA – 90 dias úteis)

**Ultrapassado o prazo:** Tribunal

# 1. Subfases da fase preparatória

- I. Fase de iniciativa
- II. Fase de saneamento
- III. Fase de instrução
- IV. Fase de audiência prévia dos interessados
- V. Fase de preparação direta da decisão ou de diligências complementares

# 1. Fase preparatória – Fase de saneamento

✘ Fase de saneamento: apreciação da verificação dos *pressupostos procedime* podendo determinar:

- a continuação do procedimento (embora esta decisão não faça caso decidido)
- o aperfeiçoamento do requerimento
- a rejeição liminar deste: esta decisão é imediatamente impugnável

→ Cfr. artigo 108.º e 109.º

# 1. Fase preparatória – Fase de saneamento

## Posição do requerente após o início do procedimento

- Direito à decisão e à sua notificação: artigos 13.º e 114.º e ss.
- Direito à participação: artigo 12.º
- Direito à informação: artigos 82.º a 85.º
- Direito de ser ouvido antes da decisão final: artigo 121.º e ss.
- Direito de conhecer as razões de uma eventual denegação da sua pretensão: artigo 15
- Direito de reclamação e de recursos administrativos da decisão: artigo 184.º e ss.

# 1. Fase preparatória – Fase de saneamento

## Deveres do requerente após o início do procedimento

- de cooperação: artigo 60.º
- de prestar informações e de apresentar provas: artigo 116.º;
- de provar factos, quando for caso disso: artigo 115.º;
- de pagamento de taxas ou despesas que estiverem legalmente fixadas: artigo 117.º  
a contrario sensu.

# 1. Subfases da fase preparatória

- I. Fase de iniciativa
- II. Fase de saneamento
- III. Fase de instrução
- IV. Fase de audiência prévia dos interessados

# 1. Fase preparatória – Fase de instrução

**✘ Fase de instrução**: conjunto de diligências destinadas, primeiro, a pôr diante do agente o esquema articulado dos vários interesses que constituem uma dada situação de interesse público e depois facilitar a avaliação do peso relativo deles de modo a apontar para o estabelecimento de uma hierarquia entre eles (artigos 115.º a 120.º e 55.º e ss)

— Instrução deve ser preferencialmente feita por meios eletrónicos (**artigo 61.º**)

— Deixa de se referir à direção da instrução para se referir à direção do procedimento, esta cabe ao órgão competente para a decisão final, existindo porém um dever de delegação em inferior hierárquico do seu poder de direção (**artigo 55.º**).

# 1. Fase preparatória – Fase de instrução

- **Princípio do inquisitório**, que está consagrado no artigo 58.º do CPA (cfr. 13.º/3 C
- **Auxílio administrativo (artigo 66.º)**
- **Papel dos particulares na instrução**: apresentando provas, pareceres, documentos adicionais. Cabe-lhes, ainda, o ónus de provar todos os factos que aleguem (a 115.º CPA).
- **As diligências probatórias** (artigos 115.º a 120.º CPA) e as **diligências consultivas** e pareceres (artigos 91.º e 92.º CPA).

# 1. Fase preparatória – Fase de instrução

## Os pareceres (modalidade de atos instrumentais)

**Noção:** avaliação feita por um órgão de natureza consultiva de uma determinada situação, fornecendo essa avaliação a um outro órgão para que ele determine o conteúdo de um ato que vai praticar

### **Função:**

- aconselhamento técnico-científico por órgãos com maior experiência na resolução de certos problemas
- torna mais fácil a fundamentação do ato administrativo
- permite que a decisão seja mais racional
- autocontenção da Administração; enquanto espera o parecer pode ponderar melhor a solução para o caso
- em relação ao particular o ato torna-se mais convincente

# 1. Fase preparatória – Fase de instrução

## Tipos de pareceres (artigo 91.º CPA)

- **Facultativo:** a lei não exige a solicitação do parecer, mas a Administração, iniciativa, pede-o
- **Obrigatório:** quando o parecer tem de ser solicitado para a tomada de decisão

# 1. Fase preparatória – Fase de instrução

## ■ Obrigatório:

- ***não vinculante***: apesar de terem de ser pedidos, não têm necessariamente de ser seguidos, podendo o órgão competente decidir em sentido diferente ao do parecer. É a regra, porque a maioria dos pareceres é consultiva (quem decide é o órgão de administração ativa). Só que sendo obrigatório, mesmo que a Administração não siga o parecer, tem de o fundamentar.

- ***vinculante***: além de terem de ser pedidos, têm de ser seguidos, isto é, as conclusões têm de ser aceites e seguidas pelo órgão competente para a decisão. O conteúdo dos pareceres tem de se adaptar ao conteúdo do parecer. São situações muito próximas dos atos administrativos.

# 1. Fase preparatória – Fase de instrução

**Pareceres conformes: são vinculativos apenas num sentido**

O legislador desenha uma situação normal, no sentido de que a Administração praticar um ato com um determinado sentido

Pode conceber-se que, em casos excepcionais, desde que haja um parecer no sentido, o ato seja diferente

Havendo parecer no sentido da exceção, a administração pode, ainda assim, praticar um ato com o conteúdo normal

# 1. Fase preparatória – Fase de instrução

Obras em zonas de proteção de monumentos:

**Regra:** proibição de construir

**Exceção:** se houver parecer favorável da DGP

- Parecer desfavorável: não pode ser concedida a licença
- Parecer favorável:
  - *pode conceder a licença*
  - *pode, ainda assim, indeferir-la*

# 1. Fase preparatória – Fase de instrução

Prazos dos pareceres: artigo 92.º CPA **com nova redação a partir de 1 de novembro de 2023 (alteração do Decreto-Lei n.º 11/2023):**

- ❑ Quando um parecer obrigatório não for emitido no prazo de 15 dias, de qualquer modo o procedimento prosseguir e ser decidido.
- ❑ O parecer não pode ser emitido após o decurso do prazo de 15 dias

# 1. Subfases da fase preparatória

- I. Fase de iniciativa
- II. Fase de saneamento
- III. Fase de instrução
- IV. Fase de audiência prévia dos interessados
- V. Fase de preparação direta da de ou de diligências complementar

# 1. Fase preparatória – Fase da audiência prévia dos interessados

✘ Fase da audiência prévia dos interessados: destina-se a garantir a participação dos particulares nos procedimentos administrativos (cfr. art. 267.º, n.º 4 CRP) e a possibilidade de influenciar na decisão que a Administração irá tomar – artigo 121.º e ss.

# 1. Fase preparatória – Fase da audiência prévia dos interessados

1. O CPA estendeu esta fase a todos os procedimentos administrativos: não deixa de ser um fator de morosidade, mas é também um fator de democracia, com maior grau de aceitação pelos destinatários para as decisões que vierem a ser tomadas
2. Pode ser escrita ou oral: artigos 122.º e 123.º
3. Situações de dispensa da audiência (artigo 124.º): o tribunal pode anular o ato principal se entender que não estavam verificados os pressupostos para a dispensa
4. **(Agora)** Não suspende a contagem de prazos em todos os procedimentos: artigo 125.º (alteração do Decreto-Lei n.º 11/2023).

# 1. Fase preparatória – Fase da audiência prévia dos interessados

A audiência prévia dos interessados implica uma dupla decisão e uma tripla fundamentação:

- » projeto de decisão fundamentado \*
- » se decidir que é uma situação de inexistência ou de dispensa deve fundamentar
- » decisão final fundamentada

**\* Não vincula a Administração, nem quanto ao sentido da decisão, nem quanto à confiança eventualmente tenha criado nos destinatários**

**Consequências da falta de audiência:** gera nulidade nos procedimentos disciplinares e contraordenação (artigo 32.º/10 e 269.º/3 CRP); nos restantes apenas gera anulabilidade

# 1. Subfases da fase preparatória

- I. Fase de iniciativa
- II. Fase de saneamento
- III. Fase de instrução
- IV. Fase de audiência prévia dos interessados
- V. Fase de preparação direta da de  
ou de diligências complementar

# 1. Fase preparatória – Fase de preparação direta da decisão

✘ Fase de preparação direta da decisão ou de diligências complementares (art. 125.º e 126.º)

## Artigo 125.º

### Diligências complementares

Após a audiência, podem ser efetuadas, oficiosamente ou a pedido dos interessados, as diligências complementares que se mostrem convenientes.

# 1. Fase preparatória em resur

## I. Fase de iniciativa

*fase em que tem arranque o procedimento administrativo, isto é, o seu andamento, a sua marcha.*

## II. Fase de saneamento

*apreciação da verificação dos pressupostos procedimentais, podendo determinar: a) a continuação do processo (embora esta decisão não faça caso decidido); b) o aperfeiçoamento do requerimento; c) a rejeição liminar des decisão é imediatamente impugnável*

## III. Fase de instrução

*conjunto de diligências destinadas, primeiro, a pôr diante do agente o esquema articulado dos vários interesses que constituem uma dada situação de interesse público e depois facilitar a avaliação do peso relativo deles de modo a para o estabelecimento de uma hierarquia entre eles*

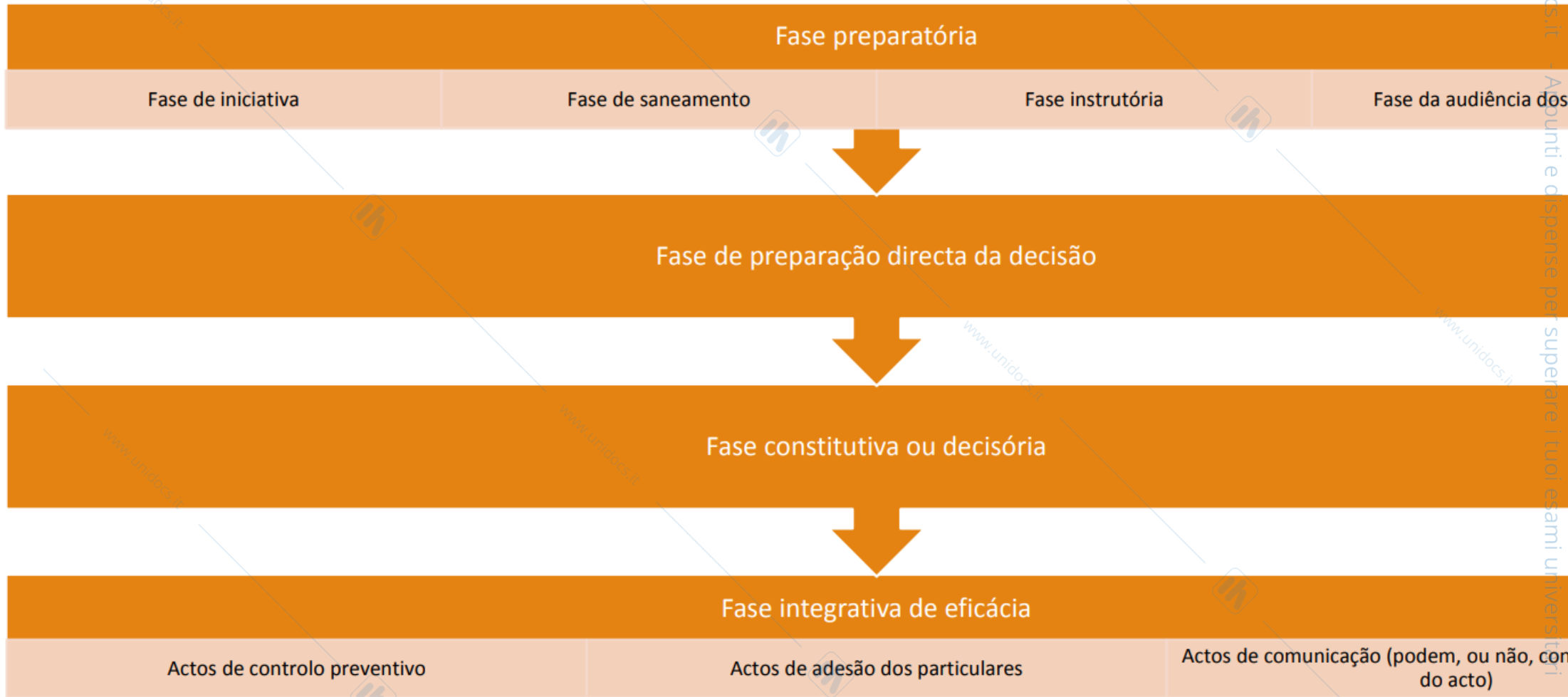
## IV. Fase de audiência prévia dos interessados

*destina-se a garantir a participação dos particulares nos procedimentos administrativos, com possibilidade de influir na decisão que a Administração irá tomar.*

## V. Fase de preparação direta da decisão ou de diligências complementares

*ou de diligências complementares (artigo 125.º e 126.º)*

# Fases do procedimento (de 1.º grau)



# 2. Fase costitutiva ou decisória

## 2. Fase costitutiva ou decisória

**Fase costitutiva ou decisória:** avaliação final de todos os elementos recolhidos, produzindo-se o ato principal ou típico do procedimento

A regulação especial das tomadas de decisão dos órgãos colegiais (artigo 21.º e s.)

## 2. Fase costitutiva ou decisória

**Em regra:**

Os procedimento termina com uma decisão final expressa (artigo 127.º), que em princípio ser praticada por escrito (artigo 150.º), com as menções previstas no artigo 151.º e devidamente fundamentada, nos termos dos artigos 152.º e ss.

Na decisão tomada por meios eletrónicos a identificação do órgão deve ser autenticada com assinatura eletrónica avançada certificada, nos termos de legislação própria (artigo 94.º/2).

## 2. Fase constitutiva ou decisória

- **ato simples**: em que a declaração é uma só (emane dela de um órgão singular ou de um órgão coletivo);
- **ato compósito** ou *ato composto em sentido amplo*: caracterizado por ter várias pronúncias, dirigidas ao mesmo objeto e com o mesmo fim imediato.
  - os *atos complexos ou compostos em sentido amplo*: contêm manifestações de vários órgãos, todas no mesmo sentido (*Exemplo: o caso de um despacho conjunto de dois Ministros*);
  - *atos continuados*: um só sujeito emite várias pronúncias sucessivas no tempo, mas como se de um só ato se tratasse;
  - *atos compostos em sentido estrito*: colaboração direta entre duas autoridades, uma com a função de decidir (declaração principal) e a outra com um papel secundário, de ser a autoridade competente (prática de determinados atos administrativos com necessidade de *presença documentante* ou *testemunhante* de uma autoridade dotada de fé pública, notários e conservadores).

## 2. Fase constitutiva ou decisória



Os **atos contextuais**: atos distintos, mas que, por razões de ordem prática, são emitidos sob a mesma nomeadamente reunidos num mesmo documento.

*simultâneos* (quando vários atos, de órgãos diferentes, aparecem reunidos sob a mesma manifestação externa, como ordens semelhantes de vários ministros publicadas simultaneamente)

*múltiplos ou plurais* (vários atos, do mesmo órgão, que até podem ter conteúdo diferente, mas que são reunidos numa mesma forma, como a nomeação ou a notação simultânea de vários funcionários para a avaliação de vários alunos).

A nota mais importante a destacar a propósito dos atos contextuais tem a ver com o facto de eles perderem a sua individualidade: são atos funcionalmente autónomos, o que tem grande relevo prático face da possibilidade de impugnação autónoma de cada um desses atos.

## 2. Fase constitutiva ou decisória

### ❖ O caso especial do silêncio: os atos “silentes” (deferimentos ou indeferimentos tácitos)

- Evolução da figura até à reforma do CPA de 2015: razão de ser

Hoje: artigo 129.º do CPA prevê o “incumprimento do dever de decisão”:

*“a falta, no prazo legal, de decisão final sobre pretensão dirigida a órgão administrativo com a consequente inércia do órgão constitui incumprimento do dever de decisão, conferindo ao interessado a possibilidade de utilizar os meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados”. [o prazo em causa é o prazo de decisão previsto no artigo 128.º].*



O que se vem agora admitir é a possibilidade de propositura de ações dirigidas à **condenação**

**Administração à prática de atos administrativos ilegalmente recusados ou omitidos.**

## 2. Fase costitutiva ou decisória

❖ O caso especial do silêncio: os atos “silentes” (deferimentos ou indeferimentos tácitos)

No CPA de 2015, temos o deferimento tácito, com a natureza de verdadeiro ato administrativo:

- apenas quando lei especial ou regulamento o determine expressamente (130.º/1) *ou*
- quando esteja em causa a prática de atos autorizativos na relação entre órgãos administrativos (mas já não nas relações da Administração com os particulares) (130.º/4).

Neste caso, é necessário que ocorra interpelação do órgão competente para decidir, a qual deve ser efetuada decorridos 10 dias a contar do termo do prazo para a autorização ou aprovação, e sendo estabelecido um prazo de 20 dias para que o ato seja emitido. Apenas se tal não suceder se prescinde da autorização ou aprovação que fosse necessária (130.º/5).

## 2. Fase costitutiva ou decisória

### ❖ Comunicações prévias (artigo 134.º CPA)

- 1 - A lei pode prever que a produção de determinados efeitos jurídico-administrativos e o seu aproveitamento pelo interessado não dependa da emissão de um ato administrativo procedimentalizado, mas resulte, de forma imediata, de mera comunicação prévia pelo interessado do preenchimento dos correspondentes pressupostos legais e regulamentares.
- 2 - A lei também pode estabelecer um regime de comunicação prévia com prazo, determinando que a comunicação do interessado só produza os efeitos visados se o órgão competente não se pronunciar em sentido contrário dentro do determinado prazo.
- 3 - Nas situações de comunicação prévia com prazo, a ausência de pronúncia do órgão competente não dá origem a um deferimento tácito, mas habilita o interessado a desenvolver a atividade pretendida, sem prejuízo dos poderes de fiscalização da Administração e da possibilidade de esta utilizar os meios adequados à defesa da legalidade.

# 3. Fase integrativa da eficácia

# 3. Fase integrativa da eficácia

**Fase integrativa da eficácia:** o facto de a decisão estar tomada não significa que é pronta a produzir efeitos jurídicos a que tende. Esta fase serve para permitir a decisão produza os efeitos para que tende.

Os atos (administrativos ou instrumentais) desta fase não contribuem para a definição do conteúdo do ato principal (que já está definida desde a fase constitutiva), limitando-se antes a remover obstáculos à sua operatividade efetiva.

# 3. Fase integrativa da eficácia

Exemplos de tipos de atos integrativos da eficácia:

- **Da responsabilidade da Administração (atos de controlo preventivo)**

- vistos (controlo preventivo da legalidade e mérito do ato)

- aprovações (controlo preventivo da legalidade, mérito, conveniência e oportunidade do ato)

- **Da responsabilidade dos particulares**

- atos de adesão: tomada de posse, pagamento de uma taxa, depósito de caução

# 3. Fase integrativa da eficácia

## A comunicação dos atos administrativos (publicação ou notificação)

- A comunicação não é, em regra, condição da eficácia dos atos administrativos (os atos, em regra, são recetícios, isto é, não necessitam de ser conhecidos pelos seus destinatários para produzir efeitos)
- O artigo 158.º do CPA
- A notificação como condição de eficácia dos atos impositivos de deveres e encargos ou que imponham sanções (artigo 160.º)
- Nos restantes casos a notificação é condição de oponibilidade dos efeitos desfavoráveis (só a partir da comunicação se pode exigir determinados comportamentos), e o prazo de recurso do ato só começa a contar a partir da notificação

# 6. As novas tendências procedimentais

# Novas tendências procedimentais

## ❖ Mecanismos de simplificação administrativa:

- desregulação procedimental (menos controlo administrativo e concomitante maior responsabilidade dos particulares), através de procedimentos de comunicação de início de atividade (substituição de controlos administrativos prévios por controlos posteriores ao início da atividade e responsabilização dos privados) (cfr.: artigo 134.º do CPA).
- relevância do silêncio endoprocedimental (o silêncio das entidades consultadas na fase de inspeção para efeitos de emissão de parecer, autorização ou aprovação, vale como posição favorável ao pedido, continuando o procedimento a sua tramitação normal na ausência daquela pronúncia) (art. 13.º/5 e 6, do RJUE – Decreto-Lei nº 555/99).
- coordenação e concentração [conferências procedimentais (instrutórias ou deliberativas)] (art. 77.º e ss ).

# Novas tendências procedimentais

## ❖ Privatização

- substituição de procedimentos públicos por procedimentos privados; delegação de instrução em privados (a apreciação dos projetos de especialidade e licenciamento de obras).

## ❖ Tramitação desmaterializada dos procedimentos

- entrega por via informática dos requerimentos e comunicações bem como dos elementos anexos instrutores e ainda a promoção de consultas e notificações e recurso ao mesmo tipo de meios (artigo 61.º e ss).

# Consolidação da matéria



# Caso Prático 4

O sr. A requereu a transferência da localização da sua farmácia ao INFARMED, I.P. Este in requereu imediatamente à Câmara Municipal competente a emissão de parecer, obrigat vincutivo, quando desfavorável. Logo no dia seguinte, a CM emitiu o parecer, negativo, que com ao Infarmed e ao sr. A.

Passados 15 dias da comunicação deste parecer, o sr. A foi ouvido pelo INFARME presencialmente, como tinham previamente acordado. Dois dias depois, o sr. A foi notificado da final.

- 1) Sabendo que a decisão do INFARMED, I.P é válida, e atentos os dados indicados, qual sentido?
- 2) Identifique e caracterize os vários atos praticados pela Administração.
- 3) Reconduz a vários atos praticados a cada uma das fases do procedimento administrativo.

# Caso Prático 4

O sr. A requereu a transferência da localização da sua farmácia ao INFARMED, I.P. Este in requereu imediatamente à Câmara Municipal competente a emissão de parecer, obrigat vinculado, quando desfavorável. Logo no dia seguinte, a CM emitiu o **parecer**, negativ comunicou ao Infarmed e ao sr. A.

Passados 15 dias da comunicação deste parecer, o sr. A foi ouvido pelo INFARME presencialmente, como tinham **previamente acordado**. Dois dias depois, o sr. A foi **notificado da d final (indeferimento)**.

- 1) Sabendo que a decisão do INFARMED, I.P é válida, e atentos os dados indicados, qual sentido?
- 2) Identifique e caracterize os vários atos praticados pela Administração.
- 3) Reconduz os vários atos praticados a cada uma das fases do procedimento administrativo.

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

1. Sabendo que a decisão do INFARMED, I.P é válida, e atentos os dados indicados, o seu sentido?

O ato será de indeferimento.

O parecer é um ato instrumental (mais concretamente do tipo das avaliações) consiste numa apreciação de natureza jurídica, de conveniência ou de natureza técnica, emitida por um órgão de natureza consultiva, a propósito de um ato de preparação.

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

Os pareceres podem ser:

- Quanto à sua exigibilidade:

- Facultativos: se o órgão competente para a decisão final não tem o dever jurídico de requerer o parecer.
- Obrigatórios: se há um dever jurídico, do órgão decisor, de requerer a sua emissão.

- Quanto à vinculação:

- Vinculativo: as conclusões do parecer devem ser respeitadas e seguidas pelo órgão que toma a decisão final
- Não vinculativo: as conclusões do parecer devem ser tidas em conta pelo órgão que toma a decisão final, mas pode ser contrária àquelas
- Parecer conforme favorável: a decisão final favorável só pode ser tomada se o parecer também o for
- Parecer conforme desfavorável: a decisão final desfavorável só pode ser tomada se o parecer também o for

Se a Lei refere um parecer, mas não fixa o respetivo regime, deve considerar-se que o mesmo é obrigatório e vinculativo (91.º/2CPA).

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

**O parecer. No nosso caso:**

- O parecer efetivamente emitido é desfavorável
- O parecer é obrigatório
- Quanto à vinculação: parecer conforme favorável

**LOGO: o ato praticado pelo INFARMED, I.P., teria de ser o indeferimento**

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

## 2. Identifique e caracterize os vários atos praticados pela Administração.

**Parecer:** ato instrumental (mais concretamente do tipo das avaliações) que consiste numa apreciação de natureza jurídica, de conveniência ou de natureza técnica emitida por um órgão de natureza consultiva a propósito de um ato em fase de preparação, com o objetivo de auxiliar a tomada de decisão.

### 1. O parecer é ato administrativo?

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

Discute-se se os pareceres, quando vinculativos, não serão atos administrativos:

- Nestes casos, os pareceres não desempenham uma função consultiva, pois quem materialmente decide é a entidade que emite o parecer; contudo, apesar de terem força determinante de conteúdo, os pareceres (mesmo os vinculativos) não têm a força constitutiva da decisão. O parecer desempenha, assim, uma função de controlo da legalidade (quando por objeto uma questão jurídica), ou uma função de administração ativa (se tiver por objeto uma questão de conveniência ou uma questão técnica).
- Em geral, são emanados no âmbito de relações administrativas intersubjetivas, ou seja, o parecer gera efeitos jurídicos para um sujeito que é externo à pessoa coletiva ao qual pertence o órgão que emanou o parecer; contudo, não produzem (verdadeiros) efeitos externos relativamente aos particulares.
- **Não há dúvida de que são atos impugnáveis.** É uma expressão de uma defesa antecipada dos interessados. Segundo a jurisprudência a aceitar o enquadramento destes atos na previsão do 51.º CPTA – “Ainda que inseridos no procedimento administrativo, são impugnáveis os atos administrativos com eficácia externa, especialmente aqueles cujo conteúdo seja suscetível de lesar direitos ou interesses legalmente protegidos”.

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

## 2. Acordo entre A e o INFARMED, I.P.

**Não é um ato administrativo:** é um encontro de declarações de vontade

- Acordo endoprocedimental (57.º CPA)

- Acordos entre os particulares e a Administração destinados a disciplinar aspetos procedimentais

- que não sejam legalmente vinculados

- Acordos entre os particulares e a Administração destinados a determinar o conteúdo do ato

- nos aspetos em que o mesmo for discricionário

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

## 3. Notificação

A notificação é um ato instrumental pelo qual é dado conhecimento pessoal, oficial e formal do ato administrativo destinatário, logo, **não é um ato administrativo**, pois não contém, em si mesma, nenhuma decisão de autoridade, sendo apenas uma forma de comunicação de um ato administrativo já constituído

A notificação pode ser relevante:

- Eficácia de atos desfavoráveis impositivos ou ablatórios
- Oponibilidade de todos os atos desfavoráveis
- Contagem de prazos para exercício dos direitos de defesa
- Não será um verdadeiro ato integrativo de eficácia (ato administrativo em sentido estrito ou ato instrumental) que visa remover os obstáculos à produção dos efeitos jurídicos do ato principal, não influenciando sobre o seu conteúdo nem sobre a sua validade)

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

## 3. Reconduza os vários atos praticados a cada uma das fases do procedimento administrativo

**Procedimento administrativo:** conjunto ordenado de formalidades, atos e factos que visa a formação e manifestação e/ou execução das decisões administrativas.

O procedimento administrativo caracteriza-se, assim, por envolver a conjugação de vários atos (na sua maioria instrumentais) e de vários órgãos, de acordo com uma organização racional que logre a adequada produção do ato final (o resultado jurídico unitário, para o qual tendem todas as ações que integram o procedimento).

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

## 1. Requerimento: fase de iniciativa (fase preparatória)

Atos e formalidades que dão início ao procedimento administrativo:

No caso temos um procedimento de iniciativa do interessado.

O requerimento deve respeitar o previsto nos artigos 102.º ss CPA.

O requerimento dá início ao procedimento, pois a apresentação do requerimento dará lugar ao dever de decisão (CPA), ou ao dever de pronúncia. Para que se gere o dever de decidir, devem preencher-se os pressupostos procedimentais:

- Competência do órgão
- Legitimidade do requerente (68.º CPA)
- Inteligibilidade
- Unidade e tempestividade do pedido
- Atualidade do direito que se pretende exercer
- Inexistência de decisão sobre pedido igual há menos de dois anos

No nosso caso, nada indica que os pressupostos não se reúnem: haverá dever de decisão.

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

## 2. Parecer: fase instrutória (fase preparatória)

O parecer enquadra-se na fase instrutória, isto é, do conjunto de atuações que visam dar a conhecer ao agente responsável pela decisão os diversos interesses envolvidos, por forma a permitir a sua adequada ponderação e, assim, o encontrar da decisão que melhor satisfação o interesse público.

**Princípio do inquisitório (58.º CPA):** A Administração pode realizar as diligências necessárias à adoção de uma boa decisão. MAS, naturalmente, os particulares interessados também podem contribuir para a instrução (66.º, 116.º, 115.º)

O parecer é uma diligência de natureza consultiva, que visa (também) auxiliar o decisor a compreender a situação sobre a qual tem de decidir.

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

## 3. Audiência dos interessados (fase preparatória):

É um momento da fase preparatória do procedimento administrativo (121.º)

É uma garantia de participação dos interessados na decisão que lhes diga respeito (princípio de participação – 267/1CRP + 12.º CPA)

Momento procedimental no qual os interessados do ato se pronunciam sobre um projeto de decisão devidamente fundamentado, previamente preparado pela Administração. Vale, assim, um princípio de dupla decisão. O CPA já não determina o momento da audiência, mas deve continuar a considerar que a mesma só deve ter lugar depois da instrução

**ATENÇÃO:** nem sempre existe audiência dos interessados – 124.º CPA

A falta de audiência dos interessados determina, em regra, a anulabilidade do ato. No caso do procedimento disciplinar e de contraordenação gera nulidade do ato, pois a audiência do interessado está constitucionalmente prevista (32.º/10 e 267./9CRP)

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

## 4. Tomada de decisão (fase constitutiva)

Trata-se do momento em que o órgão competente, ponderando todos os elementos recolhidos nas fases preparatórias determina, unilateralmente, a regulação jurídica do caso concreto, ou seja, pratica o ato administrativo final ou principal

Em regra, a decisão deve ser expressa (127.º) e escrita (150.º)

No caso temos um ato simples: basta a declaração de um órgão para a decisão constitua

# Tópicos de resolução do Caso Prático 4

## 5. Notificação

Não podemos afirmar que a notificação seja, neste caso, um ato necessário para a produção dos efeitos do ato – por este motivo, não fará parte da fase integrativa de eficácia em sentido estrito

Mas não deixa de ser uma forma de comunicação do ato administrativo, em sentido amplo, idêntica à notificação que é condição de eficácia do mesmo

# Caso Prático 5

O sr. António requereu à Direcção-Geral dos Recursos Florestais a emissão de licença de caça nacional (ato que permite a um caçador exercer esta atividade durante época venatória, em todo o território nacional).

No decorrer do procedimento relativo à prática desse ato, o Ministro da Agricultura superior hierárquico da DGRF, ordenou-lhe que este pedido fosse deferido apenas na região do Alentejo. Apesar disso, o pedido de António foi indeferido. Tratando-se de um ato que admitia recurso hierárquico, António lançou mão do mesmo, vindo a Ministra a modificar o conteúdo do ato praticado por X.

1. Identifique e qualifique as atuações administrativas em causa.

# Caso Prático 5

O sr. António requereu à Direcção-Geral dos Recursos Florestais a emissão de **licença de caça nacional** (ato que permite a um caçador exercer esta atividade durante a época venatória, em todo o território nacional).

No decorrer do procedimento relativo à prática desse ato, a Ministra da Agricultura, Pesca e Florestas, superior hierárquica da DGRF, **ordenou-lhe que este pedido fosse deferido apenas para a região do Alentejo**. Apesar disso, **o pedido de António foi indeferido**. Tratando-se de um ato administrativo, admitia recurso hierárquico, António lançou mão do mesmo, vindo a Ministra a **modificar o conteúdo** do ato praticado por X.

1. Identifique e qualifique as atuações administrativas em causa.

# Tópicos de resolução do Caso Prático 5

## Noção de ato administrativo

- **Conceito proposto:** estatuição autoritária, relativa a um caso concreto, manifestada por um órgão da Administração no uso de poderes de Direito Administrativo e que produz efeitos jurídicos externos, positivos ou negativos.
- **Conceito do CPA (148.º):** Decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta.

**Regime material e substancial próprio:** São atos que pelo seu conteúdo (decisão de autoridade capaz de produzir efeitos jurídicos) implicam um determinado procedimento de forma que gozam de uma especial força jurídica e estabilidade.

# Tópicos de resolução do Caso Prático 5

## 1. Licença de caça (se tivesse sido concedida): Ato administrativo

- **Estatuição autoritária:** A atribuição da licença possibilita ao sr. A caçar durante aquela época (permite o exercício desse direito)
- **Relativa a um caso concreto:** A atribuição da licença de caça permite ao sr. A (e só a ele) exercer a atividade venatória, naquele período
- **Praticado por um sujeito de direito administrativo:** No caso não há quaisquer dúvidas, pois os intervenientes fazem parte da Administração estadual direta
- **No uso de poderes de direito administrativo:** No caso, está em causa o poder de a Administração determinar, unilateralmente, a produção de certos efeitos jurídicos
- **Que produza efeitos jurídicos externos:** No caso, o ato administrativo permite ao sr. A caçar: é um ato positivo

# Tópicos de resolução do Caso Prático 5

## Licença de caça (se tivesse sido concedida): Ato administrativo

A licença, se for concedida, é um ato positivo e favorável

- **Ato POSITIVO:** ato que provoca uma alteração no mundo jurídico, criando, modificando ou extinguindo relações jurídicas.
- **Ato FAVORÁVEL:** ato que atribui uma situação de vantagem ao seu destinatário (v.g. concessão de uma licença)  
**Ato DESFAVORÁVEL:** ato que determina uma situação de desvantagem para o seu destinatário (v.g. revogação de uma licença)  
seja pela supressão ou compressão de um direito ou faculdade – atos ablatórios – seja pela criação de um dever de adoção de certa conduta – atos impositivos –, seja por negar uma vantagem pretendida pelo particular – atos de indeferimento.

# Tópicos de resolução do Caso Prático 5

Licença de caça (se tivesse sido concedida): Ato administrativo

▪ Dentro dos atos **FAVORÁVEIS**: deve ser classificado como uma **AUTORIZAÇÃO**

- **AUTORIZAÇÃO**: ato que remove um limite legal ao exercício de uma atividade da própria do destinatário da autorização (Das autorizações distinguem-se as **CONCESSÕES** administrativos que permitem o exercício, por particulares, de direitos do domínio próprio da Administração)

- Parece tratar-se de uma **AUTORIZAÇÃO PERMISSIVA**: ato que permite o exercício do direito que já existia na esfera do particular, mas cujo exercício era condicionado por lei. O condicionamento do exercício do direito visa acautelar determinados interesses, permitindo à administração avaliar em concreto a pretensão de exercer esse direito, permitindo-o ou não em função do sacrifício que esse exercício coloque àqueles interesses).

# Tópicos de resolução do Caso Prático 5

## Licença de caça (se tivesse sido concedida): Ato administrativo

- É um ato de primeiro grau/ primário
- É um ato principal (por oposição aos atos instrumentais)
- É um ato expresso
- Ato não recetício

# Tópicos de resolução do Caso Prático 5

## 2. A ordem da Ministra

- Não se trata de um ato administrativo, em sentido próprio
- É uma decisão unilateral
- De um órgão administrativo no uso de poderes de direito administrativo (poder de direção)
- Que se refere a um caso concreto
- MAS não tem efeitos externos!!!
  - A ordem dada pela Ministra esgota a sua eficácia dentro da pessoa coletiva na qual se integra
  - O ato será inimpugável: o sr. A terá de esperar pela prática do ato administrativo

# Tópicos de resolução do Caso Prático 5

## 3. O indeferimento

- Ato administrativo
- Ato desfavorável
- Ato de indeferimento
- Ato negativo
- Ato de primeiro grau
- Ato principal
- Ato expresso

# Tópicos de resolução do Caso Prático 5

## 3. O ato da Ministra que modifica o ato praticado pela DGRF

- É um ato administrativo, positivo, (parcialmente) favorável
- É um ato de segundo grau: ato que tem por objeto um ato administrativo anterior praticado. Os atos administrativos de segundo grau podem dividir-se:
  - 1) atos que visam cessar ou suspender a eficácia de atos administrativos anteriores (Anulação, Revogação, Suspensão)
  - 2) Atos que visam modificar o conteúdo de atos administrativos anteriores (Revogação parcial, Reforma, Retificação, Prorrogação)
  - 3) Atos que visam consolidar atos administrativos anteriores (Convalidação e Conversão)