

Ao Professor Doutor Paulo Otero, a quem  
continuo a dedicar este livro, grato pelo muito  
que me ensinou e continua a ensinar  
e  
porque a exigência do seu magistério continua  
a ser, para mim, exemplar.

## NOTA DO AUTOR

Publica-se a 9ª edição do *Curso Sobre o Código do Procedimento Administrativo* com algumas alterações e atualizações designadamente em função da entrada em vigor da Lei nº 72/2020, de 16 de novembro, que procede à primeira alteração ao Código do Procedimento Administrativo, na sua versão de 2015.

Na presente edição, continuamos a manter a organização e estrutura do *Curso*, por palestras, já anteriormente adaptadas às regras e às exigências do ensino superior (em regime presencial e em ambiente digital), levando em linha de conta a sistemática do *novo* diploma legal aprovado.

A linguagem utilizada, simples e descritiva, organizada esquematicamente, possibilita que este livro seja destinado a todos os que têm necessidade de trabalhar sob as importantes regras do procedimento administrativo e não apenas a juristas ou a estudantes de programas e cursos de Direito. Por isso, continuamos a sugerir que a leitura deste *Curso* se deve fazer em estreita ligação com os próprios textos legais da nova versão do Código do Procedimento Administrativo e, também, da Carta Ética da Administração Pública que continua a ser um diploma a carecer de uma maior difusão. Existe, assim, deliberadamente, uma complementaridade nos vários textos em presença.

Este trabalho pretendeu, desde o primeiro momento, contribuir para o estudo e para um melhor entendimento da versão vigente do Código do Procedimento Administrativo, bem como para a divulgação, o estudo e a correta aplicação da Carta Ética da Administração Pública. Por outro lado, importa assinalar que não se esgotou a hoje muito numerosa bibliografia disponível nem a jurisprudência, já muito rica, da instância judicial

administrativa, a qual foi resultando, designadamente, da aplicação — em concreto — da anterior versão do Código.

Por fim, expresso o meu maior desejo, que é o da *primeira hora*: que esta nova edição, revista e atualizada, seja útil aos estudantes, aos investigadores, aos funcionários e servidores do Estado e das Administrações Públicas e a todos os leitores interessados na importante temática do procedimento administrativo, na certeza de que se trata de um diploma que, estando em vigor há já mais de 30 anos, obriga a um acompanhamento permanente para melhor se perceber o modo e a forma como está a ser aplicado na e pelas Administrações Públicas, porque é, seguramente, um dos mais estruturantes diplomas legais que asseguram transparência na atuação das várias instâncias destas.

Quaisquer sugestões, críticas, comentários ou observações, que desde já se agradecem, poderão ser enviadas para o seguinte endereço eletrónico: [jose.fontes.pt@gmail.com](mailto:jose.fontes.pt@gmail.com)

Lisboa, janeiro de 2022.

JOSÉ FONTES

## PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO (2000)

Conheci o Autor na última década do século passado (XX), quando colaborámos durante alguns anos na lecionação da disciplina de Direito Administrativo I do Curso de Licenciatura em Direito da Universidade Internacional, e cedo me apercebi das suas qualidades humanas: a capacidade intelectual, a dedicação ao estudo, o rigor científico, o nível de exigência e a disponibilidade para o diálogo.

Tais qualidades eram e são um sinal para uma promissora carreira universitária, que eu próprio sempre incentivei, e o primeiro andamento foi já preenchido com a obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, com a apresentação de uma tese sobre o controlo parlamentar da Administração Pública.

Mas reconheci também logo no Autor uma outra qualidade: a de estar disponível, como autor ou como coautor, a revelar ao público o produto dos seus estudos e das suas reflexões, não escondendo para si próprio esse produto.

É o que uma vez mais mostra com a presente obra sobre o procedimento administrativo, que o legislador em boa hora codificou em 1991, complementando-a com os atos legislativos próprios.

Sendo hoje quotidianas as situações de confronto da Administração Pública, *lato sensu*, com os particulares, quando ela é agressiva, ou as situações de cooperação ou colaboração da mesma Administração Pública com os particulares, quando ela é providencial, só com regras de jogo conhecidas pelas partes é que tais situações podem existir ou coexistir saudavelmente.

Foram essas regras, pelo menos, as mínimas, que o legislador felizmente condensou no Código do Procedimento Administrativo, ficando agora os órgãos da Administração Pública e os particulares a saber como tratar as relações jurídico-administrativas entre si estabelecidas (o nascimento, a vida e a morte dessas relações) e ficando também os particulares a conhecer as armas de defesa dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Com o presente *Curso Breve* — que de breve nada tem —, o Autor, assumindo um projeto inovador, percorre todo o Código do Procedimento Administrativo, analisando-o em toda a sua extensão, no plano dogmático e no plano prático-jurídico, indo ao ponto de fornecer exemplos práticos, e colhendo os frutos de uma leitura atenta e crítica das suas disposições, em vigor há quase dez anos.

O leitor da obra perde facilmente a sensação de *secura* que subjaz à consulta de um qualquer Código e é atraído pelo interesse nas matérias, todas elas, que são versadas na obra, dadas a forma e a linguagem — claras, simples e acessíveis — utilizadas pelo Autor.

A mensagem da obra — tratar-se de um elemento indispensável de consulta para um largo universo, o de todos os intervenientes nas relações jurídico-administrativas e o de todos os estudiosos destas matérias de Direito Público — é plenamente conseguida pelo Autor e este é o melhor elogio que se lhe pode fazer.

Daqui a um Manual de Direito Administrativo vai um passo e um passo que JOSÉ FONTES, no futuro, com facilidade poderá dar: este é o meu augúrio.

Lisboa, dezembro de 2000

GUILHERME DA FONSECA

*Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal de Justiça*

# PLANO DO CURSO SOBRE O CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

## 1. Palestra introdutória

- 1.1. Introdução à temática
- 1.2. O *novo* Código do Procedimento Administrativo
  - 1.2.1. Enquadramento geral
  - 1.2.2. Estrutura do *novo* Código do Procedimento Administrativo
  - 1.2.3. Algumas inovações
  - 1.2.4. O que vigora, diplomas próprios e diplomas cuja aprovação se aguarda
  - 1.2.5. Eventuais erros de sistematização, inexatidões e redundâncias
  - 1.2.6. Disposições preliminares
- 1.3. Códigos de Conduta e a Carta Ética — Dez Princípios Éticos da Administração Pública

## 2. Palestra sobre princípios gerais da atividade administrativa

- 2.1. Enquadramento geral
- 2.2. O princípio da legalidade
  - 2.2.1. Enquadramento
  - 2.2.2. Dos sistemas administrativos: o caso português
  - 2.2.3. Da legalidade no âmbito da gestão pública
  - 2.2.4. Das especificidades do princípio da legalidade: as legalidades excecional e especial
  - 2.2.5. Legalidade e discricionariedade administrativa
- 2.3. O princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos
  - 2.3.1. A prossecução do interesse público
  - 2.3.2. A proteção dos direitos e interesses dos cidadãos

- 2.4. O princípio da boa administração
- 2.5. O princípio da igualdade
- 2.6. O princípio da proporcionalidade
- 2.7. Os princípios da justiça e da razoabilidade
- 2.8. O princípio da imparcialidade
  - 2.8.1. As garantias procedimentais de imparcialidade
- 2.9. O princípio da boa-fé
- 2.10. O princípio da colaboração (da Administração Pública) com os particulares
- 2.11. O princípio da participação
- 2.12. O princípio da decisão
  - 2.12.1. O ato tácito
- 2.13. Os princípios aplicáveis à administração eletrónica
- 2.14. O princípio da gratuidade
- 2.15. O princípio da responsabilidade
- 2.16. O princípio da administração aberta
- 2.17. O princípio da proteção dos dados pessoais
- 2.18. O princípio da cooperação leal com a União Europeia

### **3. Palestra sobre os órgãos da Administração Pública**

- 3.1. Dos órgãos administrativos: natureza e regime
  - 3.1.1. Dos órgãos colegiais
    - 3.1.1.1. Do presidente e do secretário
    - 3.1.1.2. Dos tipos de reuniões
    - 3.1.1.3. Das modalidades de participação
    - 3.1.1.4. Da ordem do dia
    - 3.1.1.5. Do *quórum*
    - 3.1.1.6. Da abstenção
    - 3.1.1.7. Das formas de votação
    - 3.1.1.8. Dos tipos de maiorias deliberativas
    - 3.1.1.9. Do empate
    - 3.1.1.10. Da ata
    - 3.1.1.11. Da sanção
  - 3.1.2. Da competência
  - 3.1.3. Das suplência e substituição
  - 3.1.4. Da delegação de poderes
  - 3.1.5. Dos conflitos de atribuições e de competências

#### **4. Palestra sobre procedimento administrativo**

- 4.1. Regime comum: disposições gerais
  - 4.1.1. Dos acordos endoprocedimentais
  - 4.1.2. Da relação jurídica procedimental
    - 4.1.2.1. Dos sujeitos do procedimento
    - 4.1.2.2. Dos interessados no procedimento
  - 4.1.3. Da conferência procedimental
  - 4.1.4. Do direito à informação
  - 4.1.5. Dos prazos
  - 4.1.6. Das medidas provisórias
  - 4.1.7. Dos pareceres
  - 4.1.8. Da extinção do procedimento
- 4.2. Procedimentos do regulamento e do ato administrativos
  - 4.2.1. Procedimento privativo do regulamento administrativo
  - 4.2.2. Procedimento privativo do ato administrativo
    - 4.2.2.1. Da iniciativa particular
    - 4.2.2.2. Das notificações
    - 4.2.2.3. Da instrução
    - 4.2.2.4. Da audiência dos interessados
    - 4.2.2.5. Da decisão e outras causas de extinção do procedimento
    - 4.2.2.6. Comunicações prévias

#### **5. Palestra sobre atividade administrativa**

- 5.1. Do regulamento administrativo: disposições gerais
  - 5.1.1. Da eficácia do regulamento administrativo
  - 5.1.2. Da invalidade do regulamento administrativo
  - 5.1.3. Da caducidade e da revogação do regulamento administrativo
  - 5.1.4. Da impugnação de regulamentos administrativos
- 5.2. Do ato administrativo
  - 5.2.1. Enquadramento e disposições gerais
    - 5.2.1.1. Das cláusulas acessórias
    - 5.2.1.2. Dos outros elementos do ato administrativo
      - 5.2.1.2.1. Da definitividades do ato administrativo
      - 5.2.1.2.2. Do dever de fundamentação do ato administrativo
    - 5.2.1.3. Tipologia dos atos administrativos

- 5.2.1.4. Classificação dos atos administrativos
- 5.2.2. Da eficácia do ato administrativo
- 5.2.3. Da validade do ato administrativo
- 5.2.4. Da revogação e da anulação administrativas
  - 5.2.4.1. Das alteração, substituição e retificação dos atos administrativos
- 5.2.5. Da execução do ato administrativo
- 5.3. Dos contratos da Administração Pública

## **6. Palestra sobre garantias administrativas**

- 6.1. Enquadramento geral
- 6.2. As garantias administrativas impugnatórias: regime geral
  - 6.2.1. Da reclamação
  - 6.2.2. Dos recursos administrativos
    - 6.2.2.1. Do recurso hierárquico
    - 6.2.2.2. Dos recursos administrativos especiais

# 1. Palestra introdutória

## **SUMÁRIO:**

Introdução à temática. O *novo* Código do Procedimento Administrativo. Enquadramento geral. Estrutura do *novo* Código do Procedimento Administrativo. Algumas inovações. O que vigora, diplomas próprios e diplomas cuja aprovação se aguarda. Eventuais erros de sistematização, inexatidões e redundâncias. Disposições preliminares. Códigos de Conduta e a Carta Ética — Dez Princípios Éticos da Administração Pública. Recomendação. Exercício formativo.

## **1.1. Introdução à temática<sup>1</sup>**

A satisfação das necessidades coletivas representa, desde sempre, uma das principais razões da existência de Administrações Públicas. Na sua

<sup>1</sup> Como obras e artigos importantes de Direito Administrativo *vide* entre muitos outros: Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, 10ª Edição (reimpressão), revista e atualizada pelo Prof. Doutor Diogo Freitas do Amaral, Livraria Almedina, Coimbra, 1980; Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra, 1994; Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca, *Direito Administrativo (Sumários Desenvolvidos)*, segundo as aulas dadas na Universidade Internacional de Lisboa, Departamento de Direito, ao 3º Ano pós laboral, no ano letivo de 1991/92, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1992; Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, reimpressão da edição brasileira de 1977, 1ª reimpressão portuguesa, Livraria Almedina, Coimbra, 1996; Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca, *A Constituição e a Defesa dos Administrados*, Temas da Constituição, 7, DIABRIL, 1ª Edição, Lisboa, março, 1977; Guilherme Frederico Dias Pereira da Fonseca, *Direito Administrativo — A Administração Pública*, Temática I, Textos de Apoio, E. I. — Editora Internacional, Lisboa, 1996; Jorge Miranda, *A Administração Pública nas Constituições Portuguesas*,

essência, administrar a *res publica* compreende, entre outros aspetos, o reconhecimento e o diagnóstico destas necessidades públicas, a captação e a afetação dos recursos necessários à sua satisfação e as definição e hierarquização de prioridades, no caso de inexistência de recursos suficientes, em estreita ligação com os órgãos do poder político, a quem cabe, a primeira responsabilidade de definir o interesse público e a forma e o modo de satisfazer aquelas necessidades. Podemos, pois afirmar, que nas clássicas funções do Estado encontramos, desde há muito, uma função administrativa a par das tradicionais funções legislativa e judicial<sup>2</sup>. Assim, a função administrativa a quem incumbe a satisfação regular das necessidades públicas da comunidade coexiste a par das funções legislativa e judicial, a quem compete a aprovação de atos legislativos e a justa composição de litígios, respetivamente.

A prossecução da atividade da Administração Pública encontra-se, em grande medida, subordinada ao Direito Administrativo que, sendo um ramo do Direito Público, integra um conjunto diversificado de normas que regulam, entre outros aspetos, a organização, o funcionamento e a atividade das várias estruturas públicas administrativas e das que, não fazendo parte do *perímetro* formal e subjetivo da Administração Pública

O Direito, Ano 120º, 1988, III e IV (julho dezembro), Factos e Documentos, págs. 607 a 617; Paulo Otero, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora, 1992; Paulo Otero, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo — Enquadramento Dogmático Constitucional*, Volumes I e II, Lex, Lisboa, 1995; Afonso Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Coimbra, 1976; Rogério Ehrhart Soares, *Direito Administrativo*, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra no ano letivo de 1977/78, Coimbra, 1978; Marcelo Rebelo de Sousa, *Administração Pública e Direito Administrativo em Portugal*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 1992; Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, Volume I, Pedro Ferreira — Editor, Lisboa, 1995; José Tavares, *Administração Pública e Direito Administrativo — Para o seu estudo e compreensão*, Livraria Almedina, Coimbra, 1992; Fernando Brandão Ferreira-Pinto, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 2ª edição, Digital JurisBook, Lisboa, março, 2012; e Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2015. Assinalamos que nos últimos anos muitas outras obras foram sendo editadas, reeditadas e reimpressas, mas nos dias de hoje é impossível acompanhar tudo quanto se escreve sobre um determinado tema científico. Fica a advertência de que a Universidade portuguesa já produziu, nestes mais de 30 anos de vigência do CPA, muita outra doutrina aqui não referenciada ou vertida. É justa esta referência.

<sup>2</sup> Podemos encontrar elencos e tipologias diferentes de funções do Estado, por exemplo, onde se define e autonomizam as funções governativa ou executiva, mas cremos que o elenco tripartido aqui adotado ajuda a melhor esclarecer o campo de ação da atividade das Administrações Públicas.

e no que à sua ação diga respeito, nos termos legais, atuem ao abrigo de poderes públicos jurídico-administrativos<sup>3</sup>. Nos nossos dias, regula ainda as relações que se estabelecem com os particulares, na sua qualidade de administrados e consagra um amplo quadro de garantias que os defendem de eventuais ilegalidades e outros desvalores e irregularidades eventualmente praticados pelos órgãos administrativos.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) previa<sup>4</sup>, no seu artigo 268º, nº 3, que

*“(..) o processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial<sup>5</sup>, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.”*

Disposição de conteúdo normativo similar consta hoje do disposto no artigo 267º, nº 5, da versão atual da nossa Lei Fundamental<sup>6</sup>.

O Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro, veio *finalmente* e ao fim de tantos anos de ausência e omissão legislativa (desde 1976 a 1991) dar cumprimento àquela exigência constitucional, tendo sido através dele que o Governo aprovou, pela primeira vez, um Código do Procedimento Administrativo (CPA ou adiante também designado por Código). Isto significa que, até à entrada em vigor deste diploma legal, existiu, a nosso ver, uma inconstitucionalidade por omissão<sup>7</sup> nunca verificada pelo nosso Tribunal Constitucional.

Como é usual em diplomas jurídicos estruturantes e transversais de toda uma ordem jurídica são várias as contribuições de experiências estrangeiras e do Direito Comparado para as opções firmadas pelo legislador no primeiro Código a que, aliás, o preâmbulo daquele Decreto-Lei fazia referência. Tais contributos enriquecem as ordens jurídicas que, sobretudo no âmbito do *espaço jurídico europeu*, vão encontrando formas de se harmonizar,

<sup>3</sup> Por exemplo, as federações desportivas de utilidade pública desportiva que, nos termos da lei, podem exercer poderes públicos, atento o regime jurídico que as rege.

<sup>4</sup> Na versão da segunda revisão constitucional de 1989.

<sup>5</sup> Sublinhado nosso.

<sup>6</sup> Versão da quarta revisão constitucional de 1997, sem alterações nas posteriores revisões constitucionais de 2001, 2004 e 2005.

<sup>7</sup> A propósito do regime jurídico-constitucional da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, *vide* o disposto no artigo 283º da CRP.

pela troca de experiências que representa a consolidação de institutos e instrumentos jurídicos já *experimentados* e *experenciados* em outros países.

Por direta imposição do disposto no artigo 3º do Decreto-Lei que aprovou o primeiro CPA, o mesmo veio a ser revisto, mais tarde, pelo Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de janeiro. O referido disposto no artigo 3º determinava uma revisão ordinária, passados três anos da data da entrada em vigor do Código, com vista a ser efetuado um *balanço* e a serem recolhidos e apreciados elementos úteis resultantes da sua aplicação em concreto. As alterações então aprovadas, embora de pormenor, são bastante importantes, conforme pode ser verificado pelo texto do próprio preâmbulo e pelo disposto no artigo 1º daquele Decreto-Lei.

O CPA de 1991 veio, ainda, a sofrer algumas outras alterações, em virtude de legislação entretanto aprovada e que entrou em vigor no âmbito da reforma da Administração Pública portuguesa. No entanto, a última grande alteração à versão do CPA de 1991, surgiu atento o disposto na alínea c) do nº 1 do artigo 14º do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP), e que estabeleceu a disciplina aplicável à contratação pública, bem como o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Com base nesta disposição normativa, veio a ser revogado todo o Capítulo III da Parte IV do CPA de 1991, que continha o regime jurídico geral sobre o contrato administrativo. Desta forma, e a partir daquele momento, o CPA ficou privado de uma parte substancial do regime jurídico que regulava uma das mais importantes formas de atividade jurídica da Administração Pública, a par dos atos e regulamentos administrativos, restando assim muito poucas disposições normativas, previstas no CPA, que se aplicassem especificamente aos contratos administrativos.

Com a Lei nº 42/2014, de 11 de julho (*vide* Anexos), veio a Assembleia da República, nos termos do disposto no artigo 161º, alínea d), da CRP, autorizar o Governo a aprovar um *novo* CPA. Esta Lei, no seu artigo 1º, concede autorização legislativa ao Governo para aprovar o *novo* diploma, estabelecendo os limites e as condições para a referida aprovação.

É nesta sequência que é aprovado pelo Governo o Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, o qual, nos termos do disposto no seu artigo 1º, aprova o *novo* Código e, por consequência do estipulado no seu artigo 7º, revoga totalmente o anterior CPA (de 1991) e o Decreto-Lei que inicialmente o aprovou, bem como o que ordinariamente o reviu, em 1996. Trata-se, como

verificamos, de um decreto-lei autorizado que deve, por isso, e sob pena de ilegalidade, direta *obediência* à respetiva lei autorizante, com quem tem de se conformar. E é este CPA, apresentado como *novo*, que pela Lei nº 72/2020, de 16 de novembro (ver *Anexos*) veio a ser alterado que importa agora analisar e estudar aprofundadamente.

Assim, é, pois, objetivo geral deste *Curso* dotar todos os interessados de conhecimentos que contribuam para um saber mais aprofundado sobre o CPA, na versão que atualmente vigora, e o procedimento administrativo em particular e que permitam a adoção de condutas pautadas pela estrita legalidade estipulada no *novo* Código, revisto em 2020, que os vincula, ou pode vincular, direta e imediatamente.

Desta forma, fomenta-se a correta preparação *a priori* do processo decisório ou deliberativo, bem como *a posteriori* do processo de execução e de implementação das decisões e medidas administrativas, daqui podendo advir muitos benefícios para as Administrações Públicas e, nomeadamente, para os particulares interessados (administrados). Recordar-se que muitas das normas vigentes reforçam a transparência da ação administrativa, como ocorre com as garantias de imparcialidade, e visam tornar mais próximas dos cidadãos as Administrações Públicas, sem que tal proximidade retire a natureza pública e de autoridade dos serviços e órgãos administrativos ou *belisque* o seu estatuto jurídico-constitucional.

Procura-se, assim, aproveitar esta oportunidade para proporcionar a todos os que neles têm interesse, numa linguagem acessível e tendencialmente simplificada, conhecimentos relativos ao regime jurídico geral do procedimento administrativo português e também, por ser relevante, sobre um dos principais códigos de ética — a Carta Ética da Administração Pública — que se aplica à generalidade das diversas estruturas administrativas portuguesas, e de que é um dos melhores e paradigmáticos exemplos.

Daí a importância deste *Curso*, no quadro da legislação reguladora do Direito Público em geral e do Direito Administrativo português em particular, de modo a que todos esses conhecimentos possam tornar-se num instrumento coadjuvante para uma colaboração e trabalho úteis, eficientes, mas sobretudo eficaz e de acordo com a lei nacional.

O anterior CPA veio, ao longo dos anos em que se encontrou em vigor<sup>8</sup>, —à que o reconhecer — alterar, e em muito, a conjuntura em que se desen-

<sup>8</sup> Foram mais de 20 anos.

volvem as relações entre as Administrações Públicas e os particulares (administrados). Promoveu ou determinou a alteração de normas e de padrões de referência que vinculam os cidadãos e as Administrações Públicas, regulando e definindo as suas condutas, prevendo direitos, garantias e obrigações para ambas as partes. Mostrou uma Administração Pública cada vez mais virada para os cidadãos, preocupada com a transparência e colocando os particulares no centro do processo de tomada de decisão, sem esquecer que o interesse público é critério que não pode ser prejudicado. Obrigou, como hoje ainda obriga, à reflexão contínua sobre modos de organização do trabalho, sobre formação contínua, permanente e ao longo da vida, sobre igualdade de tratamento e transparência e fomentou a codificação de alguma legislação dispersa que carecia de ser integrada num único diploma de carácter geral. Por fim, — e de elevada relevância — dá cumprimento ao texto da nossa Lei Fundamental, que também neste campo foi, desde a sua data fundadora, exemplar ao impor a necessidade de existência de um diploma desta natureza.

O *Preâmbulo* do Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro, que em 2015 cessou a sua vigência, estabelecia os objetivos que visavam alcançar, de forma genérica, os códigos dos procedimentos administrativos (e o nosso CPA, em particular) que são ainda de grande atualidade e que não desaparecem do quadro referencial pelo simples exercício de revogação pelo legislador, porque são afirmações de grandes relevância e atualidade, sendo designadamente os seguintes:

— Disciplinar e regular a atividade e o funcionamento das várias estruturas da Administração Pública, procurando racionalizar a atividade dos diferentes órgãos e serviços que desenvolvem a função administrativa do Estado;

— Regular a formação da vontade da Administração Pública por forma a que sejam tomadas decisões justas, legais e oportunas;

— Assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das diferentes decisões que lhes digam diretamente respeito;

— Salvar em geral a transparência da ação administrativa e o respeito pelos interesses e direitos dos cidadãos; e

— Evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos dos cidadãos.

Em síntese, podemos afirmar que eram, e continuam a ser, objetivos gerais dos códigos dos procedimentos administrativos promover e implementar uma cultura jurídica de rigor, de clareza, de transparência, combatendo a opacidade, nos diferentes tipos de Administração Pública que visa obter e garantir que sejam tomadas decisões legais, em tempo oportuno, observados todos os princípios constitucional e legalmente previstos com base na transparência e, sobretudo, evitando a burocratização administrativa, que tem e aporta, como sabemos, pesados custos de contexto designadamente à economia nacional. Ou seja, visa-se uniformizar condutas, para que os cidadãos possam antecipar as ações das Administrações Públicas e as considerem previsíveis. Após tantos anos de vigência muitas das regras previstas no CPA foram já *interiorizadas* quer pelas estruturas administrativas, quer pelos particulares interessados, que reconhecem, por exemplo, a necessidade de fundamentação dos atos administrativos, a possibilidade de impugnação de decisões de que cujo teor se discorde, a necessidade de apresentação de pedidos em tempo e inteligíveis.

Como se disse, a linguagem utilizada neste *Curso* tende a ser simples para ajudar à perceção mais rápida dos institutos e dos conceitos jurídico-procedimentais, utilizando-se o mais das vezes, no decurso do texto, os dispositivos legais, que se transcrevem, para melhores entendimento e interpretação do conteúdo dos mesmos, mas sem que se transija no rigor técnico-científico.

No que diz respeito à estrutura do *Curso*, optámos por seguir de perto a organização do próprio CPA publicado em 2015, para melhor compreensão dos diferentes conceitos e institutos jurídicos em análise, e que a última lei de alteração manteve inalterada.

Importa assinalar que a vigência do CPA de 1991 foi relativamente *pacífica* no que diz respeito à conformidade das suas regras com as normas e princípios constitucionais e que mereceu apenas duas intervenções decisivas do Tribunal Constitucional<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Vide o Acórdão do TC nº 118/97, publicado em 24 de abril de 1997, que declarou, em parte, a inconstitucionalidade, com forma obrigatória geral, da norma do nº 1 do artigo 53º; e o Acórdão do TC nº 636/2013, publicado em 21 de outubro de 2013, que declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade da norma constante do artigo 70º, nº 1, alínea *a*), em certa interpretação. Para além disso, o Supremo Tribunal Administrativo proferiu o Acórdão nº 5/2010, publicado em 14 de julho de 2010, que uniformizou jurisprudência no âmbito do disposto no artigo 2º, nº 2.

Importa, por fim, referir que algumas das alterações de 2020, particularmente as referentes ao regime jurídico de funcionamento dos órgãos colegiais, se ficam a dever à contingência relativa à pandemia provocada pela doença *Covid-19* e à necessidade de recurso mais em permanência aos meios telemáticos.

## 1.2. O *novo* Código do Procedimento Administrativo

### 1.2.1. Enquadramento geral

O *novo* CPA e o decreto-lei que o aprova resultam, como vimos, de uma lei de autorização legislativa solicitada pelo Governo e concedida pela Assembleia da República para aquele legislar sobre o *novo* CPA, alterando a versão até então em vigor. Este *novo* CPA está agora em vigor consolidado com as alterações nele introduzidas em novembro de 2020. É, pois, esta versão que iremos estudar e analisar.

A referida autorização legislativa foi concedida, como se disse já, pela Lei nº 42/2014, de 11 julho, e nela se estipulavam, nos termos constitucionais, o objeto, o sentido, a extensão e a duração da referida autorização. Importa, desta forma, assinalar que o Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova o *novo* CPA, é um ato legislativo subordinado à competente lei autorizante e deve com ela conformar-se, como se disse anteriormente, sob pena de ilegalidade e, até, de eventual inconstitucionalidade e que as últimas alterações legislativas decorrem da entrada em vigor da já referida Lei nº 72/2020, de 16 de novembro.

### 1.2.2. Estrutura do *novo* Código do Procedimento Administrativo

Quanto à estrutura do *novo* CPA, o legislador optou por dividi-lo em *Partes*, em *Títulos*, em *Capítulos*, em *Secções* e, por fim, em *Subsecções*.

Vejamos, então, a sistematização<sup>10</sup> do *novo* Código que seguimos de perto no plano deste *Curso*:

<sup>10</sup> A estrutura do anterior CPA, atualmente revogado, era a seguinte:

Parte I — Princípios gerais

    Capítulo I — Disposições preliminares

    Capítulo II — Princípios gerais

Parte II — Dos sujeitos

    Capítulo I — Dos órgãos administrativos

    Capítulo II — Dos interessados

Parte I — Disposições gerais

Capítulo I — Disposições preliminares

Capítulo II — Princípios gerais da atividade administrativa

Parte II — Dos órgãos da Administração Pública

Capítulo I — Natureza e regime dos órgãos

Capítulo II — Dos órgãos colegiais

Capítulo III — Da competência

Capítulo IV — Da delegação de poderes

Capítulo V — Dos conflitos de atribuições e de competência

Parte III — Do procedimento administrativo

Título I — Regime comum

Capítulo I — Disposições gerais

Capítulo II — Da relação jurídica procedimental

Secção I — Dos sujeitos do procedimento

Secção II — Dos interessados no procedimento

Secção III — Das garantias de imparcialidade

Capítulo III — Da conferência procedimental

Capítulo IV — Do direito à informação

Capítulo V — Dos prazos

Capítulo VI — Das medidas provisórias

Capítulo VII — Dos pareceres

Capítulo VIII — Da extinção do procedimento

Título II — Procedimento do regulamento e do ato administrativo

Capítulo I — Procedimento do regulamento administrativo

Capítulo II — Procedimento do ato administrativo

Parte III — Do procedimento administrativo

Capítulo I — Princípios gerais

Capítulo II — Direito à informação

Capítulo III — Das notificações e dos prazos

Capítulo IV — Da marcha do procedimento

Parte IV — Da atividade administrativa

Capítulo I — Do regulamento

Capítulo II — Do ato administrativo

*Capítulo III — Do contrato administrativo* (Este capítulo veio a ser revogado pelo decreto-lei que aprovou o CCP).

- Secção I — Da iniciativa particular
- Secção II — Das notificações
- Secção III — Da instrução
- Secção IV — Da audiência dos interessados
- Secção V — Da decisão e outras causas de extinção do procedimento
- Secção VI — Comunicações prévias

#### Parte IV — Da atividade administrativa

- Capítulo I — Do regulamento administrativo
  - Secção I — Disposições gerais
  - Secção II — Da eficácia do regulamento administrativo
  - Secção III — Da invalidade do regulamento administrativo
  - Secção IV — Da caducidade e da revogação
  - Secção V — Da impugnação de regulamentos administrativos
- Capítulo II — Do ato administrativo
  - Secção I — Disposições gerais
  - Secção II — Da eficácia do ato administrativo
  - Secção III — Da invalidade do ato administrativo
  - Secção IV — Da revogação e da anulação administrativas
  - Secção V — Da execução do ato administrativo
  - Secção VI — Da reclamação e dos recursos administrativos
    - Subsecção I — Regime geral
    - Subsecção II — Da reclamação
    - Subsecção III — Do recurso hierárquico
    - Subsecção IV — Dos recursos administrativos especiais
- Capítulo III — Dos contratos da Administração Pública

### 1.2.3. Algumas inovações

Para melhor percebermos o alcance das inovações do *novo* CPA, torna-se indispensável uma leitura, atenta e aturada, do preâmbulo do Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, que estabelece um elenco aprofundado das várias alterações aprovadas e das mais significativas inovações introduzidas e que iremos analisar no decurso deste livro.

Importa, no entanto, fazer a sua identificação, embora sem caráter exaustivo e sem a pretensão de analisar — aqui e agora —, criticamente, as referidas inovações. Vejamos algumas delas:

- Novo regime de conferências procedimentais;
- Referência expressa à eventual responsabilidade por incumprimento de prazos;
- Imposição de códigos de conduta;
- Autonomização de novos princípios gerais, designadamente o da boa administração, o da responsabilidade, o da segurança dos dados, o da cooperação leal com a União Europeia e os aplicáveis à administração eletrónica;
- Ligação entre o princípio da justiça e o princípio da razoabilidade;
- Acordos endoprocedimentais;
- Eliminação da figura do indeferimento tácito e *revisão* do regime do ato tácito, em virtude da possibilidade de ação (contenciosa) administrativa especial de condenação à prática de ato devido; e
- Regime substantivo aprofundado do regulamento administrativo.

A alteração legislativa de 2020 veio, como já se disse, incidir a sua eficácia sobretudo sobre o regime jurídico dos órgãos colegiais, mas não se esgotou nela. Adiante aprofundaremos o seu estudo.

Estas são, como se disse, apenas algumas das mais importantes *novidades* da nova versão do CPA que se encontra agora consolidada e plenamente em vigor.

#### **1.2.4. O que vigora, diplomas próprios e diplomas cuja aprovação se aguarda**

Neste momento, para além de vigorar o *novo* CPA, na sua versão revista em 2020, e o Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, que o aprova, continua vigente o disposto no nº 2 do artigo 149º do revogado CPA de 1991, nos termos do estipulado no artigo 6º deste Decreto-Lei.

Por outro lado, importa referir que se aguarda a publicação de outros diplomas ou que existem matérias objeto de legislação própria. Vejamos alguns exemplos:

- i)* Resolução do Conselho de Ministros que aprove um *Guia de boas práticas administrativas*, nos termos do disposto no artigo 5º, nº 1, do Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro;
- ii)* Diploma que defina os casos, as formas e os termos em que os atos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração, de acordo com o previsto no nº 2 do artigo 8º do referido Decreto-Lei;

iii) Diploma próprio que regule o processo administrativo em suporte eletrónico, atento o disposto no artigo 64º, nº 4, do *novo* CPA;

iv) Legislação relativa ao acesso aos arquivos e registos administrativos, de acordo com o previsto no artigo 17º, nº 2, do CPA, que hoje consta, designadamente, da Lei nº 26/2016, de 22 de agosto, alterada pela Lei nº 58/2019, de 8 de agosto (*Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpondo a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro*), e da Lei nº 12/2005, de 28 de janeiro (*Sobre informação genética pessoal e informação de saúde*), na sua versão alterada pela Lei nº 26/2016, de 22 de agosto;

v) Legislação sobre proteção de dados pessoais, como resulta do disposto no artigo 18º do CPA, e que consta da Lei nº 58/2019, de 8 de agosto (*Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados*); e

vi) Legislação própria que habilite a adoção de medidas policiais de coação direta, atento o disposto no artigo 175º, nº 2, do CPA.

### 1.2.5. Eventuais erros de sistematização, inexatidões e redundâncias

Se é verdade que no anterior CPA existiam alguns exemplos de questões controversas quanto à *localização sistemática* de algumas normas e princípios, o atual CPA vem, nalguns casos, manter esses eventuais lapsos.

Por exemplo, se é certo que o princípio da administração aberta se encontra hoje previsto na sequência sistemática dos princípios gerais que regem a atividade administrativa, *corrigindo* aquilo que parecia ser um erro de sistematização da anterior versão do CPA, que o *colocava* no capítulo respeitante ao direito à informação (artigo 65º do anterior CPA revogado), outros há que aparecem agora *distantes* do elenco inicial relativo aos princípios gerais. Voltaremos a este assunto mais adiante.

São também de assinalar outros exemplos de uma certa *desorganização normativa*:

i) O artigo 28º do CPA deveria, em bom rigor, ser, em nossa opinião, colocado imediatamente a seguir ao artigo 25º, dado que se refere apenas à inobservância das disposições previstas nos artigos 23º, 24º e 25º do CPA. Em termos de técnica legística, não fará qualquer sentido, a nosso

ver, *intercalar* dois normativos com o teor do dos artigos 26º e 27º, quando as disposições do artigo 28º dizem respeito, direta e imediatamente, aos artigos que antecedem aqueles;

ii) Também na nossa ótica, o Capítulo V da Parte II, com a epígrafe *Dos conflitos de atribuições e de competência*, deveria seguir-se ao Capítulo III que regula a competência e que até integra, no artigo 39º, uma disposição sobre *conflitos de competência territorial* ou até perder dignidade capitular e inserir-se neste Capítulo III;

iii) A posição do artigo 108º do CPA é outro bom exemplo de *desorganização sistêmica*, pois deveria ser antes *colocado* como artigo 103º, já que se refere expressamente ao artigo 102º e apenas a ele diz respeito;

iv) Do mesmo modo, o artigo 196º do CPA deveria anteceder o artigo 195º, por se referir a condições liminares que obstam ao prosseguimento efetivo do recurso hierárquico.

Mas voltemos, ainda, à questão dos princípios:

v) O legislador veio agora consagrar o *princípio da adequação procedimental* (no artigo 56º) que aparenta ser um princípio geral determinante na forma de organização e de condução do procedimento administrativo e que poderia, por esse motivo, ter sido *inscrito* logo inicialmente, na sistemática dos princípios gerais, aperfeiçoando-se a sua redação;

vi) O *princípio do inquisitório* previsto e regulado no artigo 58º do CPA é outro bom exemplo que, a nosso ver, poderia ser inscrito como princípio geral da atividade procedimental administrativa.

Por outro lado, vejamos agora alguns exemplos de inexatidões e de redundâncias que nalguns casos são inúteis, por serem vazias de quaisquer inovações:

vii) A previsão, no artigo 60º do CPA, dos princípios da *cooperação e boa-fé procedimental*, com um conjunto de disposições genéricas sobre cooperação entre órgãos administrativos e interessados, não deixa de ser parcialmente redundante (ainda que em parte substantiva) com o disposto inicialmente, no artigo 10º do CPA.

Estabelece o artigo 60º sobre *Cooperação e boa-fé procedimental*:

“1 — Na sua participação no procedimento, os órgãos da Administração Pública e os interessados devem cooperar entre si, com vista à fixação rigorosa dos pressupostos de decisão e à obtenção de decisões legais e justas.

2 — Os interessados devem concorrer para a economia de meios na realização de diligências instrutórias e para a tomada da decisão num prazo razoável, abstendo-se de requerer diligências inúteis e de recorrer a expedientes dilatórios.”

Comparemos com o disposto no referido artigo 10º, cuja epígrafe é *Princípio da boa-fé*:

“1 — No exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé.

2 — No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida.”

viii) E não deixa de ser curioso verificar (como se verá mais adiante) que, no nº 2 do artigo 109iiiº do CPA, o legislador apresenta nova redundância que torna o teor da norma inútil, por ser remissivo sem ser inovador. Não era necessário o legislador estipular este normativo porque vem dizer o que já diz, de igual modo e de forma inequívoca, no artigo 41º que se aplica a qualquer requerimento apresentado a órgão incompetente. É um reforço normativo redundante e inútil; e

ix) O mesmo sucede com o estipulado no artigo 196º, nº 2, do CPA.

Por fim, para além da apresentação deste elenco meramente exemplificativo dos muitos eventuais erros e/ou lapsos contidos no diploma originário, que mereceriam, pelo menos, uma declaração de retificação (alguns dos quais estão assinalados nos textos do CPA e do decreto-lei que o aprova, em Anexos a este *Curso*), importa fazer referência, ainda que exemplificativamente, a alguns deles. Reparemos, assim, também noutras situações equívocas ou a que falta clareza ou rigor, sem pretensão de esgotar os exemplos:

x) O preceituado no artigo 43º do CPA sobre a suspensão da  
 “(...) aplicação da norma atributiva da competência deste último”,

ou seja, do órgão substituído, não é de todo perceptível à primeira vista. Se o legislador pretendesse evitar a cumulação de normas atributivas de competências, então a norma suspensa seria a atributiva da competência do substituto...

xi) A referência, no nº 2 do artigo 113º do CPA, ao *tribunal* não deveria estar aqui contemplada porque o CPA regula a atividade da Administração Pública e não a dos Tribunais. Parece — à primeira vista — uma referência algo grave e até *descontextualizada* e, talvez, inexata;

xii) De alguma perplexidade é, igualmente, o que resulta do disposto no artigo 127º do CPA, que determina que o procedimento do ato administrativo (conforme se estuda e resulta do Capítulo II do Título II da Parte III em que o mencionado normativo se encontra inserido) pode terminar pela prática (óbvia e natural) de um ato administrativo ou — surpreendentemente — pela *celebração de um contrato*. O procedimento administrativo diz respeito a um ato, mas pode terminar com a celebração de um contrato...

Terá sido isto o que o legislador efetivamente quis dizer, ou antes que o contrato determinará o conteúdo final do ato a praticar findo o respetivo procedimento administrativo? E o que se pretendia afirmar era que os contratos endoprocedimentais, por força e nos termos do disposto no artigo 57º, nº 3, do CPA, podem condicionar a prática de um ato, que há de ser sempre a decisão final no procedimento dos atos administrativos? Ideia semelhante é a que decorre do disposto no artigo 77º, nº 4, do CPA, que possibilita que as conferências procedimentais se concluam com a celebração de um contrato... Não haverá aqui a necessidade de se impor uma interpretação restritiva?

xiii) O Governo refere ainda, erradamente, no *Preâmbulo* que

“(...) foram incluídos no Código os novos princípios (...) da administração aberta (artigo 17º) (...)”

o que não corresponde à verdade porque tal princípio constava já, como se disse, do disposto no artigo 65º do CPA revogado. Não se trata de um novo princípio. Trata-se apenas, e bem, de uma correção da sua *localização* sistemática no diploma;

xiv) Outro exemplo é o que resulta, igualmente, do *Preâmbulo*, quando se afirma no ponto 16 que

“(...) o novo Código limita-se à clarificação normativa de situações que suscitaram dúvidas (...) sobre a diferença entre publicidade e publicação (artigo 158º) (...)”.

Se verificarmos o teor do disposto no referido artigo 158º não se vislumbra qualquer referência a *publicidade* nem qualquer referência a critério que permita distinguir esta figura da da *publicação* a que o artigo faz exclusivamente referência (cremos que a distinção resulta antes do estipulado no artigo 159º do CPA);

xv) Também é aqui de referir o disposto no artigo 142º, nº 2, do CPA, que proíbe a derrogação do regulamento por via de

“(...) atos administrativos de carácter individual e concreto (...)”.

Esta última referência ao *carácter individual e concreto* parece ser desnecessária e pode até, nalguns casos, ser geradora de hesitações e leituras, a nosso ver, equívocas. Seguindo uma interpretação meramente literalista, poder-se-ia admitir a existência de atos administrativos que não fossem individuais ou concretos e que, deste modo, fosse, assim, admissível a derrogação. Ora, não parece ser esse o caso. Mesmo tratando-se dos chamados atos administrativos *sui generis* (gerais, plurais e coletivos), que visam também situações individuais e casos concretos, cremos que não é admissível que possam ter efeitos derogatórios sobre regulamentos. Será porventura exigido ao intérprete que faça aqui uma interpretação restritiva dado que entendemos que o legislador, através da letra da lei, disse mais do que o seu pensamento desejava que fosse expresso;

xvi) O artigo 152º, nº 2, do CPA refere-se à desnecessidade de fundamentação das

“(...) ordens dadas pelos superiores hierárquicos aos seus subalternos em matéria de serviço e com a forma legal”.

Ora, mas o artigo 148º do mesmo Código não estipula que, para efeitos do CPA, o conceito de ato administrativo integra apenas

“(...) as decisões que (...) visem produzir efeitos jurídicos externos (...)”?

Considerará o legislador a ordem hierárquica um ato administrativo com efeitos externos?

*xvii)* Também nos questionamos sobre a razão que leva o legislador a, no artigo 171º, nº 4, do CPA, colocar a referência expressa

“(…) e quando tenha por objeto a anulação de um ato revogatório (…)”.

A formulação desta norma parece um pouco confusa dado que só há efeitos repristinatórios na presença de atos revogatórios. Em que pensa o legislador quando faz esta ressalva expressa? Fica a dúvida...

*xviii)* Outra aparente contradição insanável reside no disposto no artigo 169º, nº 6, do CPA, quando esta norma, contrariando o disposto no artigo 165º, permite que um ato administrativo praticado por órgão incompetente possa vir a ser revogado. Ora, a menos que o legislador entendesse que esse ato não seria inválido, se admitiria tal revogação. No entanto, a falta de competência invalida juridicamente qualquer ato praticado e sendo assim — na *coerência* do novo CPA — apenas pode ser, neste âmbito, e em nossa opinião, sujeito a anulação administrativa.

Podiam ser apresentados outros exemplos, mas estes, como se disse, são paradigmáticos da necessidade de uma futura *retificação* do diploma.

### 1.2.6. Disposições preliminares

O novo CPA (a versão aqui estudada resulta da consolidação em 2020) entendeu manter algumas disposições normativas com definições conceituais que já vigoravam anteriormente

“(…) com o objetivo de facilitar a interpretação e a aplicação (...)”

do Código<sup>11</sup> e, logo no nº 1 do seu artigo 1º, apresenta as definições legais de procedimento e processo administrativos, que mais adiante analisaremos.

Importa referir que o novo CPA, nos termos do disposto no artigo 2º, delimita o seu âmbito de aplicação. As disposições normativas relativas

- i)* Aos princípios gerais;
- ii)* Ao procedimento; e
- iii)* À atividade administrativa,

<sup>11</sup> Vide ponto 3 do preâmbulo do Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro.

aplicam-se, de acordo com o disposto no nº 1, genericamente, não apenas às estruturas da Administração Pública quando atuam ao abrigo da atividade administrativa de gestão pública<sup>12</sup> mas antes

*“(...) à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de Direito Administrativo”.*

Deste modo, aplicar-se-ão, por exemplo, às entidades de natureza privada que exerçam, ainda que temporariamente, poderes públicos de autoridade, como sucede com os concessionários (aliás, como resultava já do disposto no artigo 2º, nº 3, do anterior CPA<sup>13</sup>), ou, ainda, com as federações desportivas de utilidade pública desportiva, nos termos do disposto no Decreto-Lei nº 248-B/2008, de 31 de dezembro, que aprova o *Regime jurídico das federações desportivas e as condições de atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva*.

A Parte II do novo CPA é, de acordo com o disposto no nº 2 do seu artigo 2º, naturalmente<sup>14</sup>, aplicável ao funcionamento dos órgãos administrativos e, por outro lado,

*“os princípios gerais da atividade administrativa e as disposições (...) que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada<sup>15</sup>”,*

de acordo com o previsto no artigo 2º, nº 3.

Parece ainda que o novo CPA, atento o disposto no nº 1 do seu artigo 2º, vai continuar a aplicar-se aos atos em matéria administrativa praticados pelos órgãos do Estado que, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvem funções materialmente administrativas, ou seja, pode vir a reger a atividade *em matéria administrativa* de órgãos como o Presidente da República, a Assembleia da República ou os Tribunais, e serviços deles dependentes (os quais, como sabemos, não integram o tal *perímetro* formal da Administração Pública portuguesa) porque, pese embora a alteração

<sup>12</sup> Conceito explicitado mais adiante.

<sup>13</sup> Que expressamente referia: “As disposições do presente Código são ainda aplicáveis aos atos praticados por entidades concessionárias no exercício de poderes de autoridade”.

<sup>14</sup> Porque a epígrafe da Parte II é suficientemente esclarecedora quanto ao âmbito de aplicação.

<sup>15</sup> Conceito explicitado mais adiante.

substantiva que se verificou no artigo 2º do CPA, não deixa de considerar-se agora que este se aplica, como se disse,

*“(…) à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de Direito Administrativo”.*

Importa também referir que, atento o disposto no artigo 2º, nº 4, alínea c), do CPA, as entidades administrativas independentes integram, para efeitos do disposto no Código, a Administração Pública, a par das restantes estruturas orgânicas e subjetivas que constam das restantes alíneas. Esta referência expressa na mencionada alínea c) visa, de acordo com o preâmbulo do decreto-lei que aprova o novo CPA, desfazer

*“(…) eventuais dúvidas sobre a pertença destas entidades à Administração Pública, em sentido subjetivo”.*

São exemplos de entidades administrativas independentes, entre outras, o Banco de Portugal, a Entidade Reguladora do Segredo de Estado, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, a Comissão Nacional de Proteção de Dados ou a Autoridade Nacional de Comunicações.

Por fim, importa fazer menção ao disposto no nº 5 do mesmo artigo 2º, que manda aplicar, subsidiariamente, as disposições do Código e, em particular, as referentes às garantias dos particulares, a todos os procedimentos administrativos especiais.

### **1.3. Códigos de Conduta e a Carta Ética — Dez Princípios Éticos da Administração Pública**

O artigo 5º do Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro, a propósito de *boas prática administrativas* determina que

*“1 — No prazo de um ano, a contar da data da entrada em vigor do presente decreto-lei, o Governo aprova, por Resolução do Conselho de Ministros, um «Guia de boas práticas administrativas».*

*2 — O guia referido no número anterior tem caráter orientador e enuncia padrões de conduta a assumir pela Administração Pública.”*

Dado que este diploma, ainda não foi aprovado e, por isso, ao que se saiba, não se encontra em vigor, importa analisar, ainda e agora, a *Carta Ética da Administração Pública*, assinalando, ainda assim e no entanto, que são realidades distintas.

Em 17 de março de 1993, foi publicada a Resolução do Conselho de Ministros nº 18/93, que aprovou a *Carta Deontológica do Serviço Público* (*vide Anexos*).

Este diploma pretendeu ser, como resulta da sua nota preambular,

*“(...) um modelo para a ação do quotidiano (...)” e “(...) um guia que, por ser moral, se coloca aos níveis mais elevados de exigência das consciências individuais, isto é, ao nível da autoavaliação; por isso, os deveres éticos ultrapassam os meros deveres jurídicos, deixando para estes as incidências disciplinares e reservando para os primeiros a censura da consciência coletiva”.*

Passados alguns anos, o Executivo veio a revogar aquela *Carta*, pela Resolução do Conselho de Ministros nº 47/97, de 22 de março (*vide Anexos*), com o fundamento de que não deveria ser o Governo a aprovar a *Carta Deontológica*, mas que apenas deveria dela tomar conhecimento como órgão superior da Administração Pública.

Desta forma, a atual *Carta Ética da Administração Pública* (*vide Anexos*) resultou da concorrência da vontade das associações sindicais que acordaram num texto, no âmbito de um pacto mais amplo subscrito no acordo salarial de 1996.

A *Carta Ética* é, assim, uma manifestação da vontade dos próprios funcionários e servidores públicos portugueses e dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, bem como um compromisso claramente assumido de modernizar a Administração Pública portuguesa e uma afirmação de princípios antigos, por vezes esquecidos mas sempre atuais.

Para que a Administração Pública funcione de acordo com os valores éticos que fazem parte de um património comum por todos aceite, é indispensável criar novas formas de responsabilidade pessoal dos titulares dos órgãos e agentes administrativos.

É inequívoco que a formação dos funcionários públicos nesta área é imprescindível mas, como sabemos, a Ética não se aprende exclusivamente nas escolas, embora estas devam saber fomentá-la e considerá-la nos vários planos curriculares.

Por muitos princípios previstos em *Códigos Deontológicos*, em *Cartas Éticas da Administração Pública* ou em *Códigos de Boas Práticas*<sup>16</sup> que existam ou que venham a ser aprovados, de nada servirão se os recursos humanos não se propuserem a efetivá-los e se não existir uma preocupação permanente de (in)formação.

Não poderemos, no entanto, afastar a importante vertente preventiva que o Direito sancionatório geral deve ter e, por isso, a necessidade de adoção de novas medidas penalizadoras para a “pequena” e, por maioria de razão, para a “grande” corrupção e criminalidade conexas que pode recair sobre as Administrações Públicas. O mesmo deve suceder para as situações de fraude administrativa e criminalidade paralela. Todas as medidas são importantes para garantir a transparência e para o incremento da responsabilização dos trabalhadores que exercem funções públicas<sup>17</sup>, bem como, e igualmente, para sua defesa perante particulares (administrados) sem valores ético-jurídicos.

É, desta forma, importante a aprovação que há de ser feita pelo Governo de um *Guia de boas práticas administrativas* com carácter orientador, mas também é de questionar se é a instância adequada para o efeito e se a natureza não vinculativa do futuro diploma não poderá vir a criar ou a ampliar eventuais conflitos que possam existir entre estruturas da Administração Pública que não sigam o determinado no *Guia de boas práticas administrativas* e os interessados que podem olhar para o diploma, considerando-o inútil por ser *apenas e meramente* orientador de práticas administrativas. De acrescentar que várias entidades públicas há muito aprovaram os seus códigos de boas práticas.

<sup>16</sup> Cfr. o disposto no artigo 5º do Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>17</sup> A terminologia relativa aos recursos humanos da Administração Pública deixou de prever os clássicos conceitos de “funcionário público” e “agente administrativo”, tendo passado a considerar todos como “trabalhadores em funções públicas” (desde a Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que introduziu a figura da “relação jurídica de emprego público”, até à atualmente vigente Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho, que alterou aquela figura para “vínculo de emprego público”, o qual compreende a nomeação, o contrato de trabalho em funções públicas e a comissão de serviço, ainda que todo e qualquer trabalhador da Administração Pública seja isso mesmo, “trabalhador”). De referir, no entanto, que o *novo* CPA, no seu artigo 44º, nº 2, trata de definir o conceito de “agente”.

#### **1.4. Recomendação**

O estudante deve começar por analisar o *novo* Código do Procedimento Administrativo, a Lei de autorização legislativa, o respetivo Decreto-Lei que aprova o *novo* CPA, a Lei nº 72/2020, de 16 de novembro, que o altera, a *Carta Ética da Administração Pública* e as Resoluções do Conselho de Ministros nº 47/97, de 22 de março, e nº 18/93, de 17 de março, que se encontram todos publicados como anexos.

#### **1.5. Exercício formativo**

- a) Diga quais são, de forma genérica, os grandes objetivos que visam alcançar os *Códigos do Procedimento Administrativo*;
- b) Diga como está estruturado o *novo* Código do Procedimento Administrativo;
- c) Explique o âmbito de aplicação do *novo* Código do Procedimento Administrativo;
- d) Refira-se ao processo de elaboração da *Carta Ética da Administração Pública*; e
- e) Diga quais são as principais alterações introduzidas pela Lei nº 72/2020, de 16 de novembro.

## ÍNDICE

NOTA DO AUTOR	7
PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO (2000)	9
PLANO DO CURSO SOBRE O CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	11
<b>1. PALESTRA INTRODUTÓRIA</b>	<b>15</b>
1.1. Introdução à temática	15
1.2. O novo Código do Procedimento Administrativo	22
1.2.1. Enquadramento geral	22
1.2.2. Estrutura do <i>novo</i> Código do Procedimento Administrativo	22
1.2.3. Algumas inovações	24
1.2.4. O que vigora, diplomas próprios e diplomas cuja aprovação se aguarda	25
1.2.5. Eventuais erros de sistematização, inexatidões e redundâncias	26
1.2.6. Disposições preliminares	31
1.3. Códigos de Conduta e a Carta Ética — Dez Princípios Éticos da Administração Pública	33
1.4. Recomendação	36
1.5. Exercício formativo	36
<b>2. PALESTRA SOBRE PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA</b>	<b>37</b>
2.1. Enquadramento geral	37
2.2. O princípio da legalidade	41
2.2.1. Enquadramento	41
2.2.2. Dos sistemas administrativos: o caso português	43
2.2.3. Da legalidade no âmbito da gestão pública	47
2.2.4. Das especificidades do princípio da legalidade: as legalidades excecional e especial	48
2.2.5. Legalidade e discricionariedade administrativa	52
2.3. O princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos	53
2.3.1. A prossecução do interesse público	54
2.3.2. A proteção dos direitos e interesses dos cidadãos	55

2.4.	O princípio da boa administração	56
2.5.	O princípio da igualdade	58
2.6.	O princípio da proporcionalidade	60
2.7.	Os princípios da justiça e da razoabilidade	62
2.8.	O princípio da imparcialidade	63
2.8.1.	As garantias procedimentais de imparcialidade	65
2.9.	O princípio da boa-fé	74
2.10.	O princípio da colaboração (da Administração Pública) com os particulares	74
2.11.	O princípio da participação	75
2.12.	O princípio da decisão	76
2.12.1.	O ato tácito	78
2.13.	Os princípios aplicáveis à administração eletrónica	83
2.14.	O princípio da gratuidade	84
2.15.	O princípio da responsabilidade	86
2.16.	O princípio da administração aberta	86
2.17.	O princípio da proteção dos dados pessoais	87
2.18.	O princípio da cooperação leal com a União Europeia	88
2.19.	Recomendação	88
2.20.	Exercício formativo	88
3.	PALESTRA SOBRE OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	91
3.1.	Dos órgãos administrativos: natureza e regime	91
3.1.1.	Dos órgãos colegiais	95
3.1.1.1.	Do presidente e do secretário	96
3.1.1.2.	Dos tipos de reuniões	98
3.1.1.3.	Das modalidades de participação	100
3.1.1.4.	Da ordem do dia	101
3.1.1.5.	Do <i>quórum</i>	102
3.1.1.6.	Da abstenção	104
3.1.1.7.	Das formas de votação	104
3.1.1.8.	Dos tipos de maiorias deliberativas	105
3.1.1.9.	Do empate	107
3.1.1.10.	Da ata	108
3.1.1.11.	Da sanção	111
3.1.2.	Da competência	112
3.1.3.	Das suplência e substituição	115
3.1.4.	Da delegação de poderes	119
3.1.5.	Dos conflitos de atribuições e de competências	127
3.2.	Recomendação	129
3.3.	Exercício formativo	129

4. PALESTRA SOBRE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	131
4.1. Regime comum: disposições gerais	131
4.1.1. Dos acordos endoprocedimentais	140
4.1.2. Da relação jurídica procedimental	142
4.1.2.1. Dos sujeitos do procedimento	142
4.1.2.2. Dos interessados no procedimento	144
4.1.3. Da conferência procedimental	145
4.1.4. Do direito à informação	147
4.1.5. Dos prazos	148
4.1.6. Das medidas provisórias	161
4.1.7. Dos pareceres	162
4.1.8. Da extinção do procedimento	163
4.2. Procedimentos do regulamento e do ato administrativos	164
4.2.1. Procedimento privativo do regulamento administrativo	164
4.2.2. Procedimento privativo do ato administrativo	166
4.2.2.1. Da iniciativa particular	167
4.2.2.2. Das notificações	170
4.2.2.3. Da instrução	172
4.2.2.4. Da audiência dos interessados	173
4.2.2.5. Da decisão e outras causas de extinção do procedimento	175
4.2.2.6. Comunicações prévias	177
4.3. Recomendação	178
4.4. Exercício formativo	179
5. PALESTRA SOBRE ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	181
5.1. Do regulamento administrativo: disposições gerais	183
5.1.1. Da eficácia do regulamento administrativo	188
5.1.2. Da invalidade do regulamento administrativo	190
5.1.3. Da caducidade e da revogação do regulamento administrativo	192
5.1.4. Da impugnação de regulamentos administrativos	193
5.2. Do ato administrativo	194
5.2.1. Enquadramento e disposições gerais	194
5.2.1.1. Das cláusulas acessórias	197
5.2.1.2. Dos outros elementos do ato administrativo	199
5.2.1.2.1. Da definitividade do ato administrativo	199
5.2.1.2.2. Do dever de fundamentação do ato administrativo	201
5.2.1.3. Tipologia dos atos administrativos	203
5.2.1.4. Classificação dos atos administrativos	206

5.2.2. Da eficácia do ato administrativo	207
5.2.3. Da validade do ato administrativo	210
5.2.4. Da revogação e da anulação administrativas	220
5.2.4.1. Das alteração, substituição e retificação dos atos administrativos	228
5.2.5. Da execução do ato administrativo	229
5.3. Dos contratos da Administração Pública	233
5.4. Recomendação	234
5.5. Exercício formativo	234
6. PALESTRA SOBRE GARANTIAS ADMINISTRATIVAS	235
6.1. Enquadramento geral	235
6.2. As garantias administrativas impugnatórias: regime geral	238
6.2.1. Da reclamação	246
6.2.2. Dos recursos administrativos	248
6.2.2.1. Do recurso hierárquico	249
6.2.2.2. Dos recursos administrativos especiais	254
6.3. Recomendação	256
6.4. Exercício formativo	256
ANEXOS	
I. Código do Procedimento Administrativo	259
II. Do Código do Procedimento Administrativo Revogado	351
III. Lei nº 72/2020, de 16 de novembro	355
IV. Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de janeiro	363
V. Lei nº 42/2014, de 11 de julho	383
VI. Do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro	395
VII. Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro	399
VIII. Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de novembro	415
IX. Carta Ética da Administração Pública	427
X. Resoluções do Conselho de Ministros e Carta Deontológica do Serviço Público	431
XI. Instrumentos de avaliação formativa	443
Teste Formativo I	445
Teste Formativo II	453
Teste Formativo III	461
Teste Formativo IV	463
BIBLIOGRAFIA	465