

2.º CICLO DE ESTUDOS EM DIREITO
CIÊNCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

**Simplicidade e eficiência administrativas:
(novas) perspetivas sobre a conferência
procedimental**

ADRIANA DIAS FERREIRA SABENÇA DE
ALMEIDA

ORIENTAÇÃO: PROFESSORA DOUTORA
JULIANA FERRAZ COUTINHO

M

2022

DEDICATÓRIA

A Deus, que sem Ele não sou nada.

Aos meus pais, que me apoiaram desde o primeiro momento.

Ao meu avô, que sempre me disse que eu era capaz.

Um agradecimento muito especial à minha orientadora, Professora Doutora Juliana Ferraz

Coutinho, que é um exemplo para mim desde a primeira aula de Direito Administrativo.

E a ti, Toni, que estiveste comigo sempre, que tantas vezes acreditaste mais em mim do que eu mesma.

RESUMO

Com a presente dissertação, procura-se analisar criticamente o princípio da boa administração sob o prisma da conferência procedimental, como mecanismo de simplificação administrativa com potencial mais do que suficiente para efetivar um dever de eficiência que vincula tanto no exercício da função como no plano da organização, no desenho dos entes, órgãos e serviços primacialmente instituídos para desempenhá-la da melhor forma possível. Do que se trata, no fundo, é da defesa da conferência procedimental como instrumento de boa administração aplicado, o que implica, desde logo, reconhecer as limitações que se verificam sobretudo no plano do Direito legislado e que muitas vezes se tornam verdadeiros entraves à sua implantação na prática administrativa. Mas dito isto, não se pode deixar de reconhecer que a agilização procedimental que se espera do exercício conjunto ou individualizado, mas simultâneo, das competências administrativas necessárias à tomada de uma decisão final oferece ganhos assinaláveis, inclusivamente em termos materiais (para além, pois, do plano formal e do procedimento): é que, ao mesmo tempo que simplifica a atividade administrativa, tornando-a mais célere e eficaz, a conferência procedimental, pelo diálogo contraditório que promove, favorece também a adequada ponderação dos interesses públicos em presença no caso concreto, numa síntese que, *dizendo* muito ao princípio da boa administração, *diz*, ainda mais, ao Direito Administrativo.

ABSTRACT

With the present dissertation, we seek to critically analyze the principle of good administration under the prism of the procedural conference, as a mechanism of administrative simplification with more than enough potential to carry out a duty of efficiency that binds both in the exercise of the function and in the plan of organization, in the design of entities, bodies and services primarily instituted to perform it in the best possible way. Basically, what it is about is the defense of the procedural conference as an instrument of good administration applied, which implies, from the outset, recognizing the limitations that occur above all in terms of legislated law and that often become real obstacles to its implementation in administrative practice. But having said that, one cannot fail to recognize that the procedural streamlining that is expected from the joint or individualized, but simultaneous, exercise of the administrative competences necessary for taking a final decision offers remarkable gains, including in material terms (in addition, therefore, to the formal plan and the procedure): while simplifying administrative activity, making it faster and more efficient, the procedural conference, through

the contradictory dialogue it promotes, also favors the proper weighing of the public interests involved in the case concrete, in a synthesis that, saying a lot to the principle of good administration, says, even more, to Administrative Law.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I.....	8
1.1 Um conteúdo útil para o princípio da boa administração, partindo do artigo 5.º do CPA.....	8
1.2 O controlo jurisdicional do princípio da boa administração.....	17
CAPÍTULO II.....	25
1. A CONFERÊNCIA PROCEDIMENTAL: DA COORDENAÇÃO DE COMPETÊNCIAS À SIMPLIFICAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA.....	25
1.1 Breve enquadramento da figura.....	25
1.2 Instituição da conferência procedimental.....	30
1.3 Realização da conferência procedimental.....	31
1.4 Conclusão da conferência procedimental.....	36
1.5 Do geral para o particular: a conferência procedimental no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE).....	38
CAPÍTULO III.....	44
1. DA IDENTIFICAÇÃO DAS PRINCIPAIS FRAGILIDADES DA CONFERÊNCIA PROCEDIMENTAL ÀS PROPOSTAS DE SOLUÇÃO	44
1.1 O artigo 78.º do CPA: uma norma de habilitação genérica ou uma regra que, na realidade, é uma exceção?.....	44
1.2 A revogação e a anulação dos atos decisórios praticados em conferência procedimental: <i>quid iuris?</i>	48
1.3 As garantias administrativas e a conferência procedimental: a reclamação e o recurso hierárquico perante atos praticados por unanimidade.....	51
1.4 A (in) determinação da natureza jurídica da conferência procedimental: apenas um mecanismo de coordenação da atividade administrativa ou um órgão colegial em potencial?.....	53
CONCLUSÕES.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59

INTRODUÇÃO

Entre o “absolutismo organizativo”¹ no desenho do aparelho da Administração Pública, cada vez mais complexo e fragmentado- mercê da ausência de uma visão de conjunto sobre o modo como devem ser pensados e estruturados os entes, órgãos e serviços primacialmente instituídos para o exercício da função administrativa²-, e a centralidade (excessiva?) que no Direito Administrativo continua a ser reconhecida à tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares haverá um ponto de equilíbrio que, sendo difícil de conseguir, não se vislumbra, porém, como finalidade intangível. Quanto mais não seja porque a boa prossecução do interesse público, no respeito pelas posições jurídicas subjetivas dos administrados³, não se concebe nem se consegue cabalmente no contexto de uma organização administrativa pouco criteriosa.

Dito de outro modo, se é evidente a prossecução do interesse público encontra particular concretização no exercício da função administrativa⁴, sendo, de resto, a sua razão de ser, não menos evidente é, embora não pareça⁵, que entre a boa administração, aqui entendida em sentido amplo ou para além daquilo que parece resultar do preceituado no artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), e o modo como está ou deveria estar estruturada a Administração Pública há pontos de contacto em nada despiciendos⁶. É esta, pois, uma conclusão pouco meritória, no sentido em que não representa propriamente uma novidade, mas

¹ COLAÇO ANTUNES, “*O projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo: <<até uma reforma com iniquidades tem uma comissão com qualidades>>*”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, X, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p.263.

² Mercê da ausência de uma visão de conjunto sobre o modo como devem ser pensados e estruturados os entes, órgãos e serviços instituídos para o exercício da função administrativa. A este propósito, acerca do Direito da Organização Administrativa e da importância premente que este assume no âmbito do ordenamento jurídico-administrativo, vide JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017.

³ Porque se trata de um princípio jurídico-administrativo basilar, *permitimo-nos* citar o preceituado no n.º 1 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP): “*A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”.

⁴ O que, por seu turno, não pode deixar de convocar o procedimento que, por princípio, deverá anteceder-la por referência a cada caso concreto.

⁵ A julgar pela atenção que o tema tem merecido, não só pela doutrina, mas também, e sobretudo, por parte do jurista que se dedica ao estudo do Direito Administrativo.

⁶ Reconhecendo isso mesmo, considerando que os critérios de eficiência em que se desdobra o dever de bem administrar pressupõem uma “organização desburocratizada da Administração”, JOÃO PACHECO DE AMORIM, **Os princípios gerais da atividade administrativa no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo**, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, 2013, p. 18.

que acaba por ser um dos pontos de partida do presente trabalho de investigação. Justamente porque, para quem escreve, a desarticulação crescente⁷ entre atividade, procedimento e organização no Direito Administrativo não é uma questão teórica ultrapassada ou dilantetismo académico. É, antes, um problema jurídico palpável, não só na forma incauta como são tratadas as posições jurídicas subjetivas dos particulares- o que, sendo particularmente visível a nível procedimental⁸, começa a montante, a nível organizacional⁹, numa dispersão que não encontra justificação apenas na multiplicidade de funções que hoje são cometidas à Administração¹⁰-, mas também, e sobretudo, numa estruturação sem critério, que vai sendo feita por decreto, numa aparente reforma que redundaria, afinal, numa tentativa de perseguir transformações que, não sendo, de modo algum irrelevantes¹¹, também não podem ser aceites acriticamente. Tanto mais que do Direito se espera um esforço de conformação, de adequação daquilo que é àquilo que deve ser, que é questão, aliás, que também exige reflexão, que deve ser recolocada no centro da discussão, sob pena de se fazer do ordenamento jurídico-administrativo mais uma derivação do quadro normativo que rege os particulares, na individualidade de cada um e nas relações que estabelecem com os demais, o que, afinal, só redundaria em seu próprio prejuízo.

Nunca é demais recordar que o Direito Administrativo, por mais importância que possam ter as exigências de celeridade, economicidade e eficácia no exercício da administração pública¹², serve o interesse público, que não se confunde com interesses particulares nem se consegue melhor, porque de forma mais eficiente, se confiado acriticamente a privados. É esta mais uma conclusão que, não apresentando nada de novo, até porque não deixa de estar subjacente à razão de ser do ordenamento jurídico-administrativo e da autonomia que (ainda)

⁷ Ou que se vai mantendo num estado de aparente normalidade que deveria ser motivo de atenção e de preocupação.

⁸ Em trâmites e formalidades cuja complexidade não se compreende muito bem, talvez porque lhes falta fundamento jurídico suficiente.

⁹ Acerca da necessidade de “recuperação da relação entre o direito organizativo-administrativo e o direito substantivo e procedimental”, não só mas também porque põe a descoberto a ligação necessária entre o Direito da Organização Administrativa e a conformação das posições jurídicas subjetivas dos particulares, vide COLAÇO ANTUNES, **A Ciência Jurídica Administrativa**, Coimbra, Almedina, 2012, p.136.

¹⁰ Acerca da multifuncionalidade da administração pública como atividade, que não deixa incólume a Administração pública como organização), MARTA PORTOCARRERO, **Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo**, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, pp. 15 e 16.

¹¹ Porque, sem adesão à realidade dos factos não há elaboração teórica que se sustente, por mais mérito que possa ter.

¹² Cada vez mais entendida como uma administração de resultados.

lhe é reconhecida como ramo de Direito, parece fazer muito sentido nos dias de hoje, no seio de um aparelho organizatório que mais se assemelha a uma amálgama de sujeitos públicos e privados e de entidades cuja natureza jurídica não se descortina facilmente (se é que se consegue descortiná-la).

É, assim, neste contexto, de (des) organização administrativa, que importa chamar a atenção para o princípio da boa administração, até porque se trata do objeto central do presente trabalho de investigação. É, assim, nesta dispersão de funções, entidades, órgãos, serviços e agentes que ganha novo fôlego o comando jurídico expressamente previsto no artigo 5.º do CPA, que, sendo sobretudo um dever de eficiência¹³ na prossecução do interesse público, só pode ser bem entendido se devidamente articulado com os demais princípios gerais da atividade administrativa. Precisamente porque da conjugação das exigências específicas de boa administração¹⁴ com os demais parâmetros normativos a observar por quem participa na atividade administrativa¹⁵ resultará, afinal, o conteúdo útil e operativo de um princípio jurídico que, tendo muito potencial, carece ainda de efetivação.

Posto isto, e identificado que está mais um dos problemas de base que motivaram a escolha do tema que agora se introduz, considerando, em suma, que à dispersão do aparelho administrativo e, por conseguinte, do Direito que lhe é aplicável, acresce ou tem particular acuidade a falta de concretização do princípio da boa administração¹⁶, faz todo o sentido avançar com propostas que, se não trazem as soluções esperadas, ao menos permitem minimizar

¹³ Sobre o princípio da boa administração como eficiência, vide MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “**Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular**”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015.

¹⁴ E que tantas vezes se confundem com celeridade, economicidade e eficácia no exercício da função.

¹⁵ Desde a proporcionalidade à imparcialidade, transparência e boa-fé.

¹⁶ O que acaba por ser paradoxal, já que, se devidamente entendido e aplicado, o princípio da boa administração bem poderá servir de ponto de partida para o exercício reflexivo que o Direito Administrativo reclama: mais do que reformar ou desconstruir aquilo que já existe, numa tentativa acrítica por acompanhar as mudanças que ocorrem no quotidiano de quem faz administração pública, importa devolver ao Direito Administrativo a identidade que é a sua razão de ser, as especificidades que o distinguem, que já foram mais vincadas, mas que não desapareceram ainda. E isto que acaba de ser dito não se conseguirá certamente com alterações disruptivas, mas, antes, e ao invés, interpretando e adequando as categorias jurídicas fundamentais do Direito Administrativo à luz, desde logo, dos princípios constitucionais que lhes deram e dão forma. Do que se trata, no fundo, é de “(...) *recuperar o controlo dogmático do Direito Administrativo*”, cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, p. 22.

os prejuízos, que não são de somenos, para o interesse público. E é justamente nesta sede que se enquadra a conferência procedimental.

Trata-se de uma figura jurídica que, não sendo, de modo algum, uma novidade¹⁷, apresenta, todavia, préstimos em matéria de promoção da eficiência no exercício da função administrativa que não devem ser subestimados. O bom andamento do procedimento, que aqui significa sobretudo celeridade, será decerto um dos principais atributos associados à reunião em torno de uma mesa dos órgãos administrativos cujas competências são indispensáveis à tomada da decisão final, o que é, de resto, o que mais interessa ao administrado¹⁸. Mas a unidade de ação da Administração Pública, que aqui deve ser entendida em sentido funcional¹⁹, ao mesmo tempo que lhe serve de fundamento, a par do dever de boa administração, também é uma das principais vantagens que a conferência procedimental pode oferecer. Essencial será, evidentemente, que a conferência procedimental, independentemente da modalidade que assuma no caso concreto, seja bem-sucedida. E mais: essencial também será, antes ainda, que se recorra à conferência procedimental sempre que possível, sempre que haja condições para o efeito.

É claro, não está aqui a panaceia para o problema da inefetividade do princípio da boa administração, muito menos para o problema estrutural da hiperfragmentação da Administração Pública, mas o que é certo é que a conferência procedimental, se devidamente empregue, tem potencial suficiente para minorá-los, o que também já não é de somenos. Porque subjacente ao exercício conjugado ou individualizado, mas simultâneo, das competências indispensáveis à resolução da situação jurídica que à Administração foi cometida no caso concreto está uma

¹⁷ Ainda que prevista em geral apenas desde a entrada em vigor do CPA de 2015, a conferência procedimental, mesmo que com diferentes designações, já encontrava consagração expressa em diferentes diplomas setoriais.

¹⁸ E a quem, além do mais, não pode ser assacada qualquer responsabilidade pelo estado de dispersão que caracteriza o atual aparelho administrativo.

¹⁹ Porque o que se pretende não é, *nem de perto nem de longe*, uma Administração Pública uniforme na estrutura, estritamente centralizada e hierarquizada, até porque tanto a desconcentração de competências como a descentralização têm assento constitucional. O que importa realmente é garantir que haja condições para uma atuação administrativa coerente e eficaz. E para isso é fundamental implementar mecanismos que permitam promover uma atividade colaborante, mas sobretudo coordenada entre os diferentes entes, órgãos e agentes que integram a Administração Pública, limitando, ao mesmo tempo que se mitiga, a dispersão organizativa que é, como de resto, já várias vezes se disse, um dos seus principais traços distintivos.

Sobre a importância do princípio da unidade de ação da Administração Pública, nomeadamente no âmbito do Direito da Organização Administrativa, vide JULIANA FERRAZ COUTINHO, “**O princípio da unidade e da eficácia de ação da Administração Pública: um novo sentido**”, in Organização Administrativa: novos modelos, novos atores (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2018, pp. 117 e seguintes.

tentativa de conciliação entre as exigências pragmáticas de um procedimento que se pretende célere e eficaz e os pressupostos legais de uma repartição de atribuições e de poderes funcionais que procura servir a melhor tutela possível, porque específica e direcionada, de interesses públicos setoriais, que são cada vez mais²⁰ e cada vez mais conflitantes. No fundo, e como recorda Marta PortoCarrero, do que se trata é de ganhar em coordenação sem se perder em especialidade²¹.

Todavia, o que se disse relativamente aos atributos que lhe são reconhecidos como mecanismo de simplificação administrativa, não significa que a conferência procedimental não suscite dúvidas que estão ainda por esclarecer nem coloque questões jurídicas delicadas às quais ainda não se deu resposta satisfatória. É que, podendo ser parte da solução, a conferência procedimental apresenta ainda arestas por limar, desde logo em matéria de adesão à prática administrativa. Pelo que, e mais importante do que fazer deste espaço palco de mais um exercício descritivo da figura jurídica em si, como pressuposto da defesa dos contributos que oferece em matéria de efetivação do princípio da boa administração²², importa sobretudo identificar problemas, que os há, e avançar com possíveis soluções, com alternativas plausíveis que não têm que significar necessariamente mudanças abruptas em face daquilo que há: por vezes, o que se exige é apenas um esforço de adaptação, o que, podendo parecer pouco ambicioso, também pode ser, por outro lado, o meio mais acertado para o fim que se pretende atingir.

Aqui chegados, cumpre fazer a indicação de sequência que se exige como ponto de orientação sobre o desenvolvimento do tema que se segue.

Assim, e porque do que se trata é de lhe dar concretização, seria muito difícil começar sem dizer algo sobre o princípio da boa administração, sobre a forma como transita entre legalidade e mérito, escapando à justiciabilidade, mesmo tendo juridicidade, sobre a forma como se entrecruza com o procedimento, mas também sobre a forma como perpassa ou deveria perpassar o Direito da organização administrativa ou a organização administrativa em sentido

²⁰ Mercê da crescente especialização da atividade administrativa.

²¹ Cfr. MARTA PORTOCARRERO, “**Procedimento administrativo-aspertos estruturais**”, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 100, julho-agosto de 2013, pp. 80 e 81.

²² Até porque, por mais rigorosa que pudesse ser a dissertação que aqui se fizesse, nunca traria nada de novo, sendo, quanto muito, mais uma reinterpretação daquilo que já existe.

dinâmico²³, em bom rigor, porque é precisamente aí, a montante, que bem pode residir o início do fim de um problema mais estrutural que não é, todavia, insolúvel. No fundo, também merecerá atenção, porque parece que não teve ainda emancipação suficiente, a dimensão organizatória do princípio da boa administração, pois que também a há²⁴. E é importante notar que a conferência procedimental, ainda que indissociável da atividade de administrar, pois que só encontra concretização no procedimento, não é figura jurídica estranha à dinâmica da organização administrativa. Bem pelo contrário, até: independentemente da modalidade que possa assumir no caso concreto, o mecanismo de simplificação e de coordenação de procedimentos que aqui se defende como elemento propulsor do princípio da boa administração pode e deve funcionar como complemento, mas também como instrumento de correção das opções que dão forma à Administração Pública.

Portanto, pese embora as dúvidas que continua a colocar e às quais urge responder, dadas as implicações que têm no quotidiano da prática administrativa, a começar pela identificação da sua natureza jurídica, que é questão determinante, mas ainda por resolver, e pese embora as perplexidades que suscita, não só em teoria, mas sobretudo quando aplicada no caso concreto²⁵, certo é que a conferência procedimental já promete há muito tempo e pode mesmo vir a cumprir enquanto instrumento de concretização do princípio da boa administração²⁶.

Será, pois, nesse sentido, que seguirá a defesa que se apresenta, mesmo reconhecendo que a redução do problema da falta de concretização do princípio da boa administração ao recurso, mais ou menos acrítico, à conferência procedimental ostenta um raciocínio lógico cuja simplicidade é apenas aparente. É que a conferência procedimental não é apenas o princípio da boa administração aplicado nem a efetivação do princípio da boa administração passa apenas

²³ Acerca da distinção entre organização administrativa em sentido estático e organização administrativa em sentido dinâmico, vide JULIANA FERRAZ COUTINHO, “**O princípio da unidade e da eficácia de ação da Administração Pública: um novo sentido**”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015.

²⁴ Sobre a destrição que é feita a propósito do princípio da boa administração entre uma dimensão funcional, referente à atividade administrativa, que se pretende pautada por critérios de eficiência, economicidade e celeridade, e uma dimensão organizatória, “eminente programática” e essencialmente reportada a exigências de desburocratização e de aproximação dos serviços das populações, vide MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo**, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2021, p. 145.

²⁵ E que também por isso carecerão de diagnóstico cuidado.

²⁶ Que, sendo eficiência no exercício da função administrativa, é sobretudo mandato de boa prossecução do interesse público.

pelo recurso à conferência procedimental, o que não significa, todavia, que não se vislumbre aqui boa parte da solução para os problemas já identificados.

Começando da base para o topo, do que se trata é de fazer da conferência procedimental em geral um expediente de simplificação administrativa em sentido próprio, o que implica ajustá-la no plano do Direito legislado de forma a que possa ser trazida definitivamente para o plano do Direito aplicado: o efeito de contração procedimental que resultará do diálogo necessário entre diferentes órgãos e agentes incumbidos da prossecução de finalidades distintas e por vezes contrapostas, ao mesmo tempo que traz vantagens indiscutíveis no plano da eficiência da ação administrativa, realiza da melhor forma possível o interesse público, pois que também são salvaguardados, na justa proporção, os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Sem empolar em demasia aquilo que pode ser, se devidamente pensada e aplicada, parte da solução de equilíbrio entre o absolutismo organizativo no desenho do aparelho da Administração e a centralidade que ainda assume a tutela das posições jurídicas subjetivas dos particulares pode estar aqui, na defesa da conferência procedimental como princípio da boa administração aplicado.

CAPÍTULO I

1.1 Um conteúdo útil e operativo para o princípio da boa administração, partindo do artigo 5.º do CPA

Numa tentativa de enquadramento que se revela indispensável nesta sede, começa-se pelo fim ou de maneira diferente do habitual, porque é sempre prudente recordar que o imperativo de eficiência na prossecução do interesse público²⁷ não se sobrepõe, de modo algum, às exigências de legalidade que vinculam quem faz administração pública.

É certo, e como lembra Luiz Cabral de Moncada, “[a]dministrar bem não se reduz a executar a lei”²⁸, discricionariedade e mérito, como seu resultado²⁹, tratando-se de concessões legislativas, são indissociáveis da função administrativa, também permitem distingui-la das demais funções do Estado, também são traços identitários de uma atividade que não se planeia apenas no plano do Direito legislado, precisamente porque só tem concretização quando confrontada com as circunstâncias do caso concreto. Mas o que se acaba de dizer não exclui a vinculação à lei, que aqui deve ser entendida em sentido amplo, enquanto juridicidade. Quer dizer: não há atividade administrativa que não seja em alguma medida vinculada. Do que se trata, no fundo, é de uma questão de predominância, de perceber, perante as circunstâncias do caso concreto e do regime concretamente aplicável, se haverá ou não maior ou menor margem de conformação por parte da Administração. Mas em caso algum se admite foros imunes às exigências de legalidade administrativa. Mesmo quando o que está em causa é uma atuação primacialmente orientada segundo parâmetros extrajurídicos. Ou de origem extrajurídica, que é, precisamente, o que sucede com o comando jurídico que importa agora contextualizar.

²⁷ Citando Freitas do Amaral, “(...) a existência de um dever de boa administração, quer dizer, o *dever de a Administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível*”, cfr. FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, vol. II, Almedina, p.35.

²⁸ Cfr. LUIZ CABRAL DE MONCADA, “**O princípio geral da boa administração no Direito Administrativo**”, in *Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira* (coord. Pedro Costa Gonçalves e Lino Torgal), Coimbra, 2017, p.752.

²⁹ Acompanhando de perto Colaço Antunes, que vislumbra no mérito da ação da Administração o “*resultado final do exercício do poder administrativo discricionário, ou seja, a escolha, a qual pode ser considerada ou não, adequada à prossecução do interesse público*”, apresentando uma “proposta dogmática” de indiscutível relevância prática, nomeadamente no plano da justiciabilidade, que é matéria, de resto, particularmente cara ao controlo jurisdicional de parâmetros de origem extrajurídica como aqueles que integram o princípio da boa administração, cfr. COLAÇO ANTUNES, **A Ciência Jurídica Administrativa**, Coimbra, Almedina, 2012, p. 286.

Previsto expressamente no artigo 5.º do CPA enquanto tal, numa formulação ligeiramente diferente daquela que havia sido adotada pelo legislador em 1991³⁰, dando, de resto, concretização às normas constitucionais que mais diretamente vinculam as entidades administrativas- a começar pelo preceituado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa³¹-, o princípio da boa administração remete inevitavelmente para critérios de eficiência, pressupondo economicidade, celeridade e eficácia³².

Dito de outra forma, do que se trata é de estabelecer para a atividade administrativa exigências radicadas na ciência económica e frequentemente associadas à lógica empresarial privada, o que, de resto, também não deixa de ser sintomático do modelo de Administração Pública dos dias de hoje. Precisamente porque entre a realidade dos factos e o Direito tem que haver uma relação de interação recíproca, de interdependência. Pelo que não se estranha que a alteração do paradigma até então vigente de uma Administração prestacional para uma Administração de resultados, contida na atividade- devendo assumir para si tão-só as funções que não pudessem ser deixadas à livre iniciativa dos particulares³³-, e, por isso mesmo, mais contida ainda na estrutura- devendo ser, afinal, reduzida ao máximo-, não pôde deixar de ter influência sobre o Direito Administrativo. A começar, é claro, no plano do dever da

³⁰ Segundo a qual “[a] Administração Pública [deveria] ser estruturada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões”.

³¹ Se bem que, em bom rigor, o que está em causa é tão-só decorrência do princípio da prossecução do interesse público.

³² Ainda que o conteúdo do dever de boa administração pareça ser outro, atenta a forma como vem consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE): a questão de saber se o que está em causa é um direito subjetivo em sentido próprio ou antes uma súmula de posições jurídicas subjetivas de índole essencialmente procedimental está ainda por resolver e não se vislumbra como mais um tema de interesse meramente académico. Tanto mais que a CDFUE é Direito Primário da UE, tendo o mesmo valor jurídico que os Tratados institutivos [cfr. artigo 6.º do Tratado da União Europeia (TUE)], pelo que a interpretação dos direitos que consagra, porque vinculam os Estados-membros, não pode deixar de interessar, até porque também é mais uma etapa necessária para a compreensão do conteúdo útil do princípio expressamente previsto no artigo 5.º do CPA. Sobre o assunto, vide MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “**Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular**”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo**, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, pp. 62 e seguintes.

³³ Segundo uma interpretação porventura demasiadamente elástica do princípio da subsidiariedade, que resulta expressamente do n.º 1 do artigo 6.º da CRP, constituindo, de resto, e também por isso, princípio basilar da organização administrativa.

Administração, nas principais formas jurídicas de atividade administrativa³⁴, e, também por isso, no plano dos princípios gerais que deveriam regê-la. E talvez seja precisamente aqui que se enquadra a consagração expressa do dever de boa administração como princípio jurídico, nesta tentativa de cruzamento entre o modelo de Administração Pública contemporâneo, o qual, é certo, é mais do que uma Administração de resultados, porque também é uma Administração em rede³⁵, segundo um modelo de “new public governance”³⁶, e o estado atual do Direito Administrativo, que, se não é já, deveria ser o seu principal ponto de referência.

Dito de outro modo, se passou a ser entendimento vigente a ideia de que o modelo de administrar deveria ser outro, mais comedido e mais aproximado do modelo da empresa privada, porque, à partida funcionaria melhor, de maneira mais flexível, eficaz e económica, então, todo o sentido faria prescrever para o pouco de administração que restasse, fosse enquanto atividade, fosse enquanto organização, um mandato jurídico de eficiência.

³⁴ Manifestação disso mesmo não deixa de ser a chamada “*crise do ato administrativo*” (cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, **Em busca do ato administrativo perdido**, Coimbra, Almedina, 1996), ato administrativo esse que, por ser unilateral e autoritário, já não seria a forma de atuação mais adequada no contexto de uma Administração que se pretendia o mais próxima possível da lógica empresarial privada, tipicamente relacional e concertada, devendo, ao fim ao cabo, *ceder o passo* à figura do contrato: trata-se, no fundo, de mais uma exemplo elucidativo do modo como a alteração de paradigma a que se fez referência no plano factual teve influência no plano normativo. Questão mais delicada, todavia, e sobre a qual se espera dizer algo mais, prende-se com a influência (ou com a falta dela) que o Direito Administrativo também deveria ter tido sobre as mudanças operadas na administração, seja enquanto atividade, seja enquanto organização. Sobre o assunto, notando que o exercício de reflexão jurídica motivado pela perda de centralidade do ato, como forma primordial de atuação da Administração, não tocou, como devia, a matéria da organização administrativa, cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, p.112.

³⁵ Congregando diferentes entidades vocacionadas para a prossecução de interesses públicos distintos, quando não mesmo contrapostos, e, por isso mesmo, abrangendo, criando, ao fim ao cabo, um vínculo de coexistência, entre relações verticais, de hierarquia, e relações horizontais, de colaboração, de cooperação e de coordenação.

³⁶ O qual, *grosso modo*, e sem prejuízo da questão de saber se se mantém ainda como modelo adequado às exigências que hoje se colocam ao Direito Administrativo, acaba por ser uma conjugação de exigências de eficiência, transparência, igualdade e imparcialidade na prossecução do interesse público com preocupações de responsabilidade e de responsabilização no exercício da função. No fundo, à dimensão de de eficiência na atividade (a qual, porém, se deve estender ao “desenho organizativo”, cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 134 e 135) acresce uma dimensão de “*accountability*” que também é traço caracterizador do modelo de Administração Pública dos dias de hoje. Sobre a “*nova cultura da Administração Pública*”, vide JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 114 e seguintes. No mesmo sentido, mas com particular destaque para o modelo de “*new public governance*”, PEDRO COSTA GONÇALVES, **Ensaio sobre a boa governação da administração pública a partir do mote da “new public governance”**, in *O Governo da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 2013.

A questão que aqui importa colocar, porque daí também resultará o conteúdo operativo do princípio da boa administração, é a de saber se, subjacente à sua consagração expressa no CPA, estiveram preocupações de juridicização em sentido próprio ou se, na realidade, se tratou apenas de mera transposição. No fundo, importa saber até que ponto é que o Direito Administrativo acomodou, conformando, as alterações verificadas na forma de conceber e de fazer administração pública, se a relação de interdependência que se pretende entre o plano dos factos e o plano jurídico teve realmente lugar ou se, pelo contrário, o que está em causa é apenas um vínculo unidirecional, nos termos do qual só se espera que a normatividade persiga a prática, que a acompanhe e, se possível, que a adquira, sob pena, enfim, de se tornar inútil, redundando numa perda de efetividade com a qual o legislador tem convivido muito mal. De tal forma que parece ter sido essa, precisamente, uma das suas principais preocupações. E bem mal se estará enquanto assim for, enquanto não se empreender o esforço necessário para devolver ao Direito Administrativo a direção do seu âmbito de aplicação primordial. Se é este um ponto de equilíbrio difícil de conseguir? Sem dúvida alguma. Mas não é inalcançável. E o desafio que é prosseguir-lo há-de começar, naturalmente, pela base, pelos princípios jurídicos, em suma, que dão forma ao Direito Administrativo, como o dever de boa administração, precisamente.

Como nota preliminar ao exercício de contextualização que aqui é necessário, há que notar que a inclusão de parâmetros de eficiência no devir da Administração Pública não é, de modo algum, assunto estranho à doutrina portuguesa³⁷. Quer dizer: não têm sido poucas, entre nós, as abordagens ao princípio da boa administração, em muito tributárias da doutrina italiana³⁸, e o interesse que têm para a compreensão do seu conteúdo não é de somenos, pelo que dizer algo de novo nesta sede é muito improvável, muito embora seja sempre possível tentar uma releitura que possa ter algo a acrescentar.

³⁷ Falando, inclusivamente, num princípio de eficiência, *vide* SUZANA TAVARES DA SILVA, “**O princípio (fundamental) da eficiência**”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, VII, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

³⁸ Cujas influências não são, de modo algum, despidas para estes efeitos: apenas a título de exemplo, e conforme nota Miguel Assis Raimundo, citando nesta matéria Mário Aroso de Almeida, como membro da Comissão revisora do CPA, “[a] referência, no n.º 1, a *critérios* de economia, eficiência e eficácia, traz imediatamente à memória a formulação do artigo 1.º, n.º 1, da *Legge* n.º 241 de 7 de agosto de 1990, sobre o procedimento administrativo”, *cfr.* MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “**Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular**”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p.266.

Certo é, e de todo o modo, que há tópicos tão consensuais que seria muito difícil começar sem que se lhes fizesse alusão. Porque, antes de mais, o dever de boa administração não pode deixar de ser entendido como corolário do princípio da prossecução do interesse público³⁹. Isto é: prosseguir o interesse público da melhor forma possível não pode dispensar uma atuação eficiente, que é o mesmo que dizer que os meios disponíveis devem ser adequados aos fins a atingir no caso concreto.

Mas com o que se acaba de dizer, facilmente se percebe que há zonas de sobreposição em nada despiciendas entre o princípio da boa administração, tal qual vem expressamente previsto no CPA, e alguns dos seus congéneres, sendo esta mais uma constatação que também é amplamente partilhada pela doutrina⁴⁰. A começar, desde logo, pelo princípio da proporcionalidade⁴¹. Isto é: na medida em que uma conduta eficiente há-de ser uma conduta adequada (porque a noção de eficiência implica necessariamente adequação, a melhor possível, entre meios e fins), e, como, tal, proporcional (não fosse o teste ou a dimensão da adequação parte integrante do princípio da proporcionalidade), em bom rigor, o dever de boa administração seria, afinal, mais uma derivação do princípio da proporcionalidade. Pelo que, a ser assim, o preceituado no artigo 5.º do CPA deixaria de ter efeito útil, porque não acrescentaria nada de novo do ponto de vista substantivo. No fundo, seria apenas mais uma fórmula genérica, de contornos vagos e imprecisos, cujo tratamento autónomo no CPA serviria apenas para criar uma aparência de princípio jurídico enquanto tal (com a pretensa vantagem, ainda mais, de apresentar um conteúdo renovado e adaptado ao contexto da Administração Pública contemporânea), quando, na verdade, em causa estaria tão-só mais uma tentativa de importar para o plano do Direito legislado as alterações que se verificam continuamente no quotidiano

³⁹ Concebendo o dever de boa administração uma implicação necessária do princípio da prossecução do interesse público, cfr. FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo, vol. II**, Almedina, p.35. No mesmo sentido, cfr. PAULO OTERO, **O poder de substituição em Direito Administrativo, vol. II**, Lisboa, 1995, pp.638 e 639.

⁴⁰ Cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 134 e 135; JOÃO PACHECO DE AMORIM, **Os princípios gerais da atividade administrativa no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo**, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, 2013, p.21; LUIZ CABRAL DE MONCADA, **“O princípio geral da boa administração no Direito Administrativo”**, in *Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira* (coord. Pedro Costa Gonçalves e Lino Torgal), Coimbra, 2017, p.764.

⁴¹ Notando que “(...) existe realmente uma grande proximidade entre a eficiência [como elemento estruturante do princípio da boa administração] e outros princípios, como o da proporcionalidade (...)”, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, **“Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular”**, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p. 277.

da prática administrativa. E é certo que não é esse tipo de resposta, meramente reativa, quando deveria ser sobretudo conformadora, que se espera do legislador: é que o Direito não é nem pode ser mero reflexo daquilo que é, mas, antes, projeto concretizado, ainda que necessariamente inacabado, daquilo que deve ser.

Ora, mas, apesar das dúvidas que a este propósito ainda são suscitadas e que também não deixam de ser, uma vez mais, sintomáticas dos desafios que se colocam ao Direito Administrativo atualmente, não parece que falte conteúdo útil e operativo ao artigo 5.º do CPA. E isto, naturalmente, sem prejuízo das zonas de sobreposição entre o dever de boa administração e outros princípios gerais da atividade administrativa. Até porque, se assim não fosse ou, por outras palavras, levando semelhante linha de raciocínio às últimas consequências, qualquer princípio jurídico redundaria num princípio de justiça que, assim configurado, por ser demasiadamente genérico, abarcando os demais, ficaria, também ele destituído de conteúdo, não passando, afinal, de mais uma fórmula vazia, que é desfecho que não se pretende nem parece sequer que tenha adesão à realidade. Porque do que se trata é de um esforço de articulação jurídica, de conjugação entre princípios que, não sendo estanques, têm, todavia, um campo circunscrito de atuação. Portanto, o que se exige aqui é o recorte do âmbito específico de aplicação do princípio da boa administração, que o há, mas sempre em relação com os demais princípios gerais da atividade administrativa com os quais se entrecruza.

Chegado agora o momento de dizer algo de mais concreto sobre as implicações jurídicas do mandato de bem administrar- que recai sobre quem toma parte no exercício da função administrativa, mas também sobre o legislador⁴²-, mostra-se muito difícil fugir dos critérios de base economista que o n.º 1 do artigo 5.º do CPA contempla expressamente. É certo, é ponto de referência ao qual já se fez alusão, mas também é ponto de paragem obrigatória nesta sede. Precisamente porque não é possível falar de boa administração sem falar de eficiência no exercício da função administrativa. Trata-se, em grande medida, e recorrendo agora à formulação utilizada por Luiz Cabral de Moncada⁴³, do conteúdo material do dever de boa

⁴² Cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, p.136.

⁴³ Cfr. LUIZ CABRAL DE MONCADA, “**O princípio geral da boa administração no Direito Administrativo**”, in *Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira* (coord. Pedro Costa Gonçalves e Lino Torgal), Coimbra, 2017, p. 758.

administração, daquilo que implica em termos substanciais⁴⁴ e que também é o que lhe confere autonomia enquanto princípio jurídico. Pois que o que está em causa é, desde logo, um comando de eficácia, economicidade e celeridade no exercício da função administrativa. Sempre, evidentemente, dentro dos parâmetros da legalidade, mas, ao mesmo tempo, em conformidade com critérios de organização e de conduta oriundos de quadrantes que interessam, e muito, à Administração e, como tal, ao Direito Administrativo e que, por isso mesmo, não podiam continuar a ser ignorados ou relegados para segundo plano⁴⁵.

Nos dias de hoje, é difícil questionar a pertinência que assumem as exigências de racionalidade e de prudência no emprego dos recursos públicos, que são invariavelmente escassos. Porque em sociedades complexas e multifacetadas, que requerem, por isso, uma Administração multifuncional, capaz de chamar a si o desempenho de múltiplas tarefas orientadas para a prossecução de interesses cada vez mais diversificados e conflitantes, não basta já, e como recorda Paulo Otero, “uma mera atuação positiva no sentido de concretizar tarefas, é igualmente necessário que essa atuação seja acompanhada por critérios racionais de decisão tendo sempre em vista o grau de efetividade do resultado”⁴⁶.

Dito de outro modo, cada vez mais se exige assertividade e agilidade no exercício da função administrativa, cada vez mais se exige que, na medida do possível, sejam escolhidos os meios mais adequados aos fins a concretizar no caso concreto, que se atinja ou que, ao menos,

⁴⁴ Pois que, e segundo o mesmo autor, também é possível descortinar elementos formais e organizatórios no conceito de boa administração. A diferença essencial é que, ao contrário dos aspetos substanciais aqui implicados (e que se confundem com critérios de eficiência), a forma como o procedimento administrativo deve estar delimitado e o modo como deve ser tratado o tema da organização administrativa não valem de “per se”, mas, antes, vocacionados para “potenciar a decisão orientada por quesitos de eficiência, de economicidade e de celeridade”, cfr. LUIZ CABRAL DE MONCADA, “**O princípio geral da boa administração no Direito Administrativo**”, in *Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira* (coord. Pedro Costa Gonçalves e Lino Torgal), Coimbra, 2017, p. 755. É esta perspetiva, aliás, que quadra perfeitamente com a *nova* formulação do princípio da boa administração no artigo 5.º do CPA de 2015, por comparação com o disposto no artigo 10.º do CPA de 1991.

⁴⁵ E isto sem prejuízo das dificuldades de conciliação que naturalmente se colocam nesta matéria, pois que não se exclui que, em determinadas situações, as exigências de celeridade, desde logo, entrem em conflito com normas jurídicas que, prescrevendo como requisito necessário a observância de tramites e de formalidades procedimentais que naturalmente requerem mais tempo, apontam, em suma, e de certa forma, em sentido contrário: é que, e como lembra, Juliana Ferraz Coutinho, eficiência e eficácia não são “valores absolutos”, nem têm, por si só, “efeito habilitante, validando atuações à margem da lei que ignoram as exigências, formalidades e procedimentos aplicáveis”, para além de que, e não deixa de ser este o ponto mais importante, porque a solução sempre passará por aí, como problema de Direito positivo que é, qualquer incompatibilidade nesta matéria deve ser resolvida pelo legislador, cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 139 e 140.

⁴⁶ Cfr. PAULO OTERO, **O poder de substituição em Direito Administrativo, vol. II**, Lisboa, 1995, p.638.

se procure atingir o ponto ótimo na realização do interesse público. E isto, evidentemente, e uma vez mais, implica eficiência, o que, por seu turno, não pode deixar de requerer celeridade, economicidade e eficácia, na atividade, desde logo⁴⁷, mas também na organização. E repare-se que este conjunto de exigências, como padrões de conduta administrativa, trazem consigo responsabilidade e responsabilização. Dito de modo mais claro ainda, “[a] boa administração é indispensável à *accountability* da Administração e esta, por sua vez, corolário da responsabilidade da Administração perante os cidadãos pelo que à gestão dos dinheiros públicos diz respeito”⁴⁸.

Portanto, do imperativo de eficiência na prossecução do interesse público, se devidamente aplicado⁴⁹, decorrerá para quem toma parte no exercício da atividade administrativa um sentido de responsabilidade no cumprimento da função que vale sempre a pena relembrar. E também não deixa de ser aqui, neste ponto, que reside parte do conteúdo útil e operativo do princípio da boa administração, sendo, para o efeito, indiferente a resposta que se der questão de saber se o que decorre do artigo 5.º do CPA é, na realidade, um dever jurídico imperfeito, porque destituído de sanção ou, ainda, “dever em sentido estrito”⁵⁰, estritamente objetivo, por não lhe corresponder qualquer direito subjetivo ou interesse legalmente protegido. É que, repare-se, as exigências de economicidade, celeridade e eficácia no desempenho da função administrativa⁵¹, em nada ficam beliscadas pelas limitações que naturalmente se colocam em matéria de fiscalização jurisdicional⁵²- não estivesse em discussão um conceito que integra elementos de natureza essencialmente extrajurídica e em muito associados ao campo do mérito da atuação administrativa-, muito menos fica diminuído o carácter vinculativo

⁴⁷ Pelo que não pode deixar de ser chamado à colação o procedimento que deve anteceder-lá.

⁴⁸ Cfr. LUIZ CABRAL DE MONCADA, “**O princípio geral da boa administração no Direito Administrativo**”, in *Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira*, Coimbra, 2017, p. 754.

⁴⁹ O que requer, desde logo, um exercício de articulação com os demais princípios jurídicos que parametrizam a atuação de quem faz administração pública, a começar pelas exigências de transparência e de imparcialidade.

⁵⁰ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo**, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, p. 57.

⁵¹ Tendo sempre em vista a otimização dos resultados no que toca à realização do(s) interesse(s) público(s) a prosseguir no caso concreto.

⁵² Tal como resulta, aliás, do disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA).

que lhes deve ser reconhecido pelo facto (restando saber, todavia, se tem completa adesão à realidade⁵³) de não terem nenhuma posição jurídica subjetiva como corresponsivo.

Dito de outra forma, justiciabilidade não é sinónimo de juridicidade ou, por outra, a juridicidade não decorre do grau de sindicabilidade jurisdicional⁵⁴. E do princípio da boa administração resultam parâmetros de conduta (e de organização⁵⁵) que vinculam diretamente órgãos, funcionários e agentes administrativos, pelo que o recurso aos meios mais económicos, céleres e eficazes aos fins a atingir no caso concreto não é uma escolha, mas um dever jurídico em sentido próprio, mesmo integrando *standards* cujo conteúdo encontra o seu âmbito aplicação primordial no domínio da atividade (predominantemente) discricionária e, como tal, essencialmente orientada segundo critérios de conveniência e de oportunidade que são completamente estranhos ao controlo jurisdicional⁵⁶, sob pena, de resto, de assumirem os

⁵³ Chamando a atenção para situações que parecem apontar noutro sentido, sendo, de resto, tema que se espera desenvolver mais adiante, vide MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo**, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, pp. 58 a 61.

⁵⁴ E eis que se retoma o ponto inicial, com que se introduziu o presente capítulo, inclusivamente para recordar (uma vez mais) que a distinção entre legalidade e mérito, para além de basilar, porque também preserva o núcleo irreduzível da função administrativa, não perdeu atualidade. Bem pelo contrário, até: porque a defesa do reforço do controlo jurisdicional da atividade predominantemente discricionária da Administração pelos tribunais por meio do confronto da tarefa concretamente desempenhada com o quadro principiológico que deve reger a atividade administrativa em qualquer circunstância (independentemente, pois, do grau de vinculatividade), não só não afasta como assenta, precisamente, na distinção ineliminável entre legalidade e mérito, o que, de resto, acaba por redundar na salvaguarda, indispensável num Estado de Direito, do princípio da separação e interdependência de poderes.

⁵⁵ Pois que o princípio da boa administração também contempla uma dimensão organizatória que importa sempre recordar, nomeadamente ao legislador, como seu principal destinatário.

Sem prejuízo do que se espera desenvolver adiante, inclusivamente como conclusão acerca do presente capítulo, facilmente se compreende que um aparelho organizativo criteriosamente estruturado também significa eficiência, também é concretização do princípio da boa administração, porque revelará sempre adequação entre os meios disponíveis e os fins a atingir, o que, note-se bem, não é sinónimo de uma organização administrativa reduzida ao mínimo possível. Aliás, o interesse público pode ditar precisamente o contrário, isto é, é bem possível que os fins a atingir em determinado contexto justifiquem mais meios, cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função**, Coimbra, Almedina, 2017, p.113. Citando a autora, “(...) uma Administração Pública extensa pode ser necessária se for adequada às funções que cabe desempenhar (...)”.

⁵⁶ Mas não já ao controlo que as garantias administrativas proporcionam: a possibilidade que é dada ao administrado, desde logo, de apresentar reclamação ou recurso com fundamento na “inconveniência do ato praticado” (cfr. Artigo 185.º, n.º 3 do CPA) é *porta aberta* para a sindicância graciosa das exigências de boa administração. Significa isto, portanto, e também é este ponto importante nesta matéria, que o espetro de controlo de um princípio jurídico cujo conteúdo é tão diversificado quanto disperso, transitando entre legalidade e mérito, não é tão limitado quanto à partida poderia parecer. Nem parece que o dever de boa administração seja tão *imperfeito*, porque destituído de sanção, como advoga parte de doutrina: é que sindicabilidade e sanção não se confundem, de modo algum, mas a última há-de pressupor a primeira e se o espetro de controlo é mais alargado, maior será a probabilidade de extrair de uma conduta ineficiente as devidas consequências jurídicas.

tribunais o exercício de uma função que não é a sua, subvertendo-se, assim, o princípio da separação e da interdependência de poderes em que também assenta qualquer Estado de Direito material.

1. 2 O controlo jurisdicional do princípio da boa administração

É certo que o que se disse, sendo compreensível em teoria, não deixa de suscitar dificuldades práticas, como esta, que aqui está em discussão, mas não se duvida que não pode caber aos tribunais a tarefa de determinar a escolha ótima do ponto de vista da realização do interesse público em cada caso concreto sobre o qual é chamado a pronunciar-se. Isto é, ao juiz cabe, sendo essa a sua principal função, perceber se, no caso concreto, no contexto de uma atividade predominantemente discricionária⁵⁷, a Administração observou os princípios jurídicos que devem pautar a sua atuação, que é coisa completamente diferente da questão de saber se foi tomada a decisão mais acertada do ponto de vista do interesse público, se os meios utilizados foram os mais eficazes para as finalidades a prosseguir.

No fundo, o que se exige dos tribunais nesta sede é um controlo principialista, essencialmente sucessivo, é certo, mas, nem por isso, menos contundente, sendo, para o efeito indiferente se do princípio da boa administração, porque consubstanciaria um dever jurídico de carácter estritamente objetivo, decorreria ou não qualquer posição jurídica subjetiva que pudesse ser objeto de tutela jurisdicional. Até porque o contencioso administrativo não está apenas vocacionado para a proteção de direitos e interesses legalmente protegidos: o recurso a juízo em matéria jurídico-administrativa também serve a defesa da legalidade estritamente objetiva da conduta de quem faz administração pública, o que significa que é perfeitamente possível a impugnação em tribunal de um ato administrativo tão-só com fundamento no incumprimento das normas jurídicas aplicáveis, nem é o direito de ação um exclusivo dos administrados.

Determinante para efeitos de tutela jurisdicional é a eficácia externa da conduta juridicamente relevante da Administração, é a suscetibilidade de serem projetados os efeitos jurídicos a que tende no caso concreto para lá do âmbito circunscrito da entidade administrativa à qual deve ser imputada, o que, repare-se, não tem que implicar necessariamente lesividade. Quer dizer: o facto de determinado ato administrativo tender a produzir efeitos jurídicos na esfera de terceiros, sejam particulares, sejam outras entidades que fazem administração, não

⁵⁷ E, como tal, essencialmente orientada por parâmetros de textura aberta, reclamando, por isso, uma ampla margem de interpretação e de conformação, segundo juízos de conveniência e de oportunidade.

significa que tenha que ser lesivo de direitos ou interesses legalmente protegidos. Daí, e apenas a título de exemplo, o direito de ação pública que assiste ao Ministério Público, ou, ainda, aos presidentes de órgãos colegiais, nos termos do disposto no n.º 1, alíneas b) e e), do 55.º do CPTA: do que se trata é da defesa do bloco de juridicidade que vincula a Administração, o que importa é saber se as entidades que atuam ao abrigo do Direito Administrativo observaram o quadro jurídico que lhes era concretamente aplicável, sejam normas, sejam princípios, como o dever de boa administração, precisamente, enquanto eficiência na prossecução do interesse público. É que, e aproveitando a ocasião para trazer novamente para o centro da discussão o princípio da boa administração, independentemente do carácter objetivo estritamente objetivo que possa ter ou da hipotética ausência sanção que comumente lhe é associada como traço característico, este mandato de economicidade, celeridade e eficácia no exercício da função administrativa é um dever jurídico em sentido próprio, é vinculativo e, como tal, não deve ser ignorado pelo controlo, ao menos principialista, que se exige dos tribunais.

É claro que, estando em causa posições jurídicas subjetivas, o grau de tutela jurisdicional é outro, porque mais intenso. A proteção em juízo que recebe a dimensão de celeridade, que também é parte constitutiva do dever de boa administração, não encontra paralelo com os demais critérios expressamente contemplados no artigo 5.º do CPA, muito por causa do processo de subjetivação de que foi objeto, sendo tratada, no fundo, como direito à obtenção de uma decisão administrativa em prazo razoável.

Ora, mas é perfeitamente possível que uma conduta ineficiente, porque injustificadamente dispendiosa ou inadequada em face das circunstâncias, possa motivar responsabilidade disciplinar do agente administrativo que tenha intervindo no caso concreto. Tal como é plausível que a lesão de direitos ou interesses legalmente protegidos por idênticas razões possa gerar responsabilidade civil extracontratual. Acompanhando de perto Mário Aroso de Almeida⁵⁸, é precisamente nesse sentido que parece apontar a previsão dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais entidades públicas (RREEP)⁵⁹: ao admitir que uma conduta ilícita, censurável e danosa no exercício da

⁵⁸ Que, apesar de recusar a perspetiva subjetivista ínsita no artigo 41.º da CDFUE, reconhece, ainda assim, consequências jurídicas à inobservância das exigências de boa administração.

⁵⁹ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo**, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, p.60.

função administrativa pode ser imputada ao “funcionamento anormal do serviço”⁶⁰ - pois que, atentas as circunstâncias do caso concreto, era expectável que “funcionasse bem, segundo adequados referenciais de eficiência”-, o legislador está também a admitir que a inobservância das exigências de boa administração que se lhe impunham pode gerar uma obrigação de indemnizar. Quer dizer, em situações deste tipo, subjacente a uma culpa funcional, insuscetível de individualização, poderá estar um juízo de ilicitude assente na violação do princípio da boa administração.

Portanto, *temos que* atuações ineficientes no exercício da atividade administrativa podem dar azo a situações de responsabilidade, mas também há quem vá um pouco mais longe, reconhecendo pretensões de tipo condenatório.⁶¹

É certo, nesse ponto a doutrina já diverge⁶², mas não parece de todo inconcebível admitir, sempre no pressuposto de que se trataria de uma atividade não vinculada quanto à oportunidade, a invocação em juízo dos critérios de eficiência na prossecução do interesse público para compelir a Administração a fazer o que lhe compete no caso concreto, estando em questão a realização de direitos ou interesses legalmente protegidos. E, por maioria de razão, parece que não deverá ser recusada proteção jurisdicional em sede impugnatória: é que se deve ser admitida a possibilidade de pedir a condenação das entidades administrativas à adoção de determinada conduta com base nas exigências de boa administração que as vinculam, não se vê como recusar a impugnação de atos, normas ou contratos adotados em violação dos parâmetros de economicidade, celeridade e eficácia, o que, veja-se bem, não tem que ser manifesto.

⁶⁰ Inspirada na designada “*faute du service public*”, expressão que foi pela primeira vez utilizada pelo *Conseil d'État* nos inícios do século XX (cfr. ANA PEREIRA DE SOUSA, “**A culpa do serviço no exercício da função administrativa**”, in Revista da Ordem dos Advogados, Lisboa, ano 72, (I), 2012), a figura do “funcionamento anormal do serviço” traduz, nas palavras de Jean Rivero, um facto “anónimo e coletivo de uma administração em geral mal gerida, de tal modo que é difícil descobrir os seus verdadeiros autores” (JEAN RIVERO, Apud DIOGO FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo-Vol. II**, 3ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, p. 598). Trata-se, no essencial, de um expediente jurídico que serve o para preencher o requisito da culpa, no âmbito, claro está, da responsabilidade subjetiva, nos casos em que não é possível individualizá-la por não se conseguir identificar o(s) concreto(s) autor(es) da conduta ilícita, censurável e danosa ocorrida no exercício da função administrativa, cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 24 de março de 2011, Processo n.o 0145/11, disponível em dgsi.pt.

⁶¹ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Op cit., p.61.

⁶² Negando ao princípio da boa administração tutela condenatória (mas também impugnatória) junto dos tribunais, LUIZ CABRAL DE MONCADA, “**O princípio geral da boa administração no Direito Administrativo**”, in *Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira* (coord. Pedro Costa Gonçalves e Lino Torgal), Coimbra, 2017, p. 763.

Sem prejuízo das limitações que necessariamente se impõem nesta matéria⁶³, e divergindo neste ponto da posição adotada por autores como Mário Aroso de Almeida⁶⁴, seguindo mais de perto a perspetiva apresentada por Miguel Assis Raimundo⁶⁵, não parece que o princípio da boa administração valha menos como parâmetro de controlo quando em comparação com os demais princípios gerais da atividade administrativa. É certo, o facto de integrar critérios de natureza extrajurídica, em muito associados à discricionariedade e ao mérito⁶⁶, não deixa de suscitar especiais dificuldades em matéria de contencioso. O que não significa, e uma vez mais, que em causa estejam dificuldades insuperáveis: não só porque são jurídicas e vinculativas as exigências de economicidade, celeridade e eficácia na prossecução do interesse público⁶⁷, mas também porque o acesso aos tribunais não é um exclusivo dos administrados, pelo que não se vê como poderia ser negado, por exemplo, o recurso à ação pública pelo MP em face de um negócio jurídico praticado por uma Câmara Municipal em clara violação dos *standards* de eficiência que devem nortear o exercício da função administrativa.

Portanto, o controlo jurisdicional do princípio da boa administração não só não está em causa como é perfeitamente possível e não deixa de ser, de certa forma, parte do conteúdo útil que lhe deve ser reconhecido, muito embora a inversa também seja verdadeira. O que, é certo, muito embora pareça um contrassenso, não deixa, todavia, de ter adesão à realidade jurisprudencial. Isto porque é raro ainda o acórdão que incida direta ou primacialmente sobre as exigências de economicidade, celeridade e eficácia que vinculam a Administração Pública,

⁶³ Sendo, por isso, sempre importante recordar o preceituado no n.º 1 do artigo 3.º do CPTA.

⁶⁴ Para quem, “[n]a verdade (...) a aplicação do princípio da proporcionalidade permite dar resposta a grande parte das situações (...) em que tem sido preconizada a fiscalização jurisdicional concreta de decisões administrativas por referência ao princípio da eficiência”, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo**, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, p.61, nota de rodapé 71. Dito de outro modo, segundo o autor, as exigências de boa administração previstas no artigo 5.º do CPA, ainda que possam interessar para efeitos disciplinares e até condenatórios, para além de poderem fundamentar ações de responsabilidade civil extracontratual, não podem, todavia, servir de parâmetro de controlo jurisdicional, considerando que para o efeito já bastaria (sendo, além do mais, mais adequada) a invocação em juízo do princípio da proporcionalidade. No fundo, acaba por ser identificada nesta sede mais uma zona de sobreposição entre dois princípios jurídicos que, não sendo, de todo, estanques, são, antes de mais, complementares.

⁶⁵ Considerando que ambos os autores se pronunciam especificamente sobre o controlo jurisdicional do princípio da boa administração.

⁶⁶ E aos quais, as mais das vezes, não correspondem direitos ou interesses legalmente protegidos, tendo, sobretudo (mas não em exclusivo), relevância interna ou, quanto muito, inter-administrativa.

⁶⁷ Pelo que, não só servem como parâmetros de controlo, pois que têm que ser observadas, como terão efeito invalidante, caso sejam desrespeitadas.

muito embora já seja possível encontrar em jurisprudência mais recente manifestações daquilo que parece ser uma inversão de tendência nesta matéria. É o caso do o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN) de 19 de fevereiro de 2016, Processo 00339/15-Coimbra⁶⁸: ao confirmarem, também nesse ponto, a posição assumida pelo tribunal “a quo”, que não se coibiu de recorrer diretamente ao dever de boa administração para avaliar a conduta assumida pelo município recorrido em matéria de contratação pública⁶⁹, os juízes do tribunal de 2ª instância não deixaram de identificar nas exigências de eficiência plasmadas no artigo 5.º do CPA aptidão e autonomia mais do que suficientes para servirem de parâmetro de controlo jurisdicional. E repare-se que, ao contrário da posição assumida em idêntica situação, pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA)⁷⁰, em momento algum foi trazido à colação o princípio da proporcionalidade. Talvez porque, e como recorda Miguel Assis Raimundo, “[e]nquanto o princípio da proporcionalidade (...) limita o sacrifício que se pode exigir a outra subjetividade, a eficiência mede (e limita) o sacrifício que se pode exigir aos recursos públicos”⁷¹. Eis aqui uma síntese que também diz muito sobre o conteúdo útil e operativo de um comando jurídico que, tendo tanto para oferecer à (boa) prossecução do interesse público⁷², está, todavia, por cumprir ainda.

⁶⁸ Disponível em <http://www.dgsi.pt>.

⁶⁹ Confrontando-o, inclusivamente, com os princípios da igualdade e da concorrência, cuja violação era invocada pela recorrente, para concluir que o município recorrido, porque agiu em conformidade com as exigências de boa administração que se impunham no caso concreto, não podia ter atuado de outra forma: “(...) no caso sub judice seriam tão graves as consequências de uma primazia dos princípio da concorrência e ou da Igualdade, isto é, de se abrir o concurso para todo um sistema de raiz, com abandono do sistema já instalado, que se entende que o princípio da Eficiência e boa administração da Coisa Pública não só permitia como impunha ao Município abrir o concurso com o objecto com que o abriu (...)” (*nosso sublinhado*), acrescentando, ainda, o mesmo tribunal que “[não se trata de trocar (...)] [os] princípios inegociáveis da contratação pública (...) designadamente esses da Concorrência e da Igualdade, pelo prato de lentilhas da economia de recursos públicos. Trata-se, sim, de não deixar morrer de sede a causa pública, à conta de uma “crença quase acrítica na bondade intrínseca das soluções legais ditadas pelo princípio democrático à beira dessa água fresca que um princípio fundamental da gestão da coisa pública, como o vindo a referir, dá a beber”, para concluir, erigindo, afinal, a critério cimeiro de sindicância o princípio da boa administração, pela improcedência da não “quanto ao pedido inicial, de anulação da decisão de adjudicação e de condenação à retoma do procedimento sem as invalidades apontadas.”

⁷⁰ Em recurso de revista proferido a 11 de janeiro de 2017, Processo 0927/16 (disponível em <http://www.dgsi.pt>).

⁷¹ Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “**Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular**”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, pp. 277 e 278.

⁷² Pois que o seu âmbito de aplicação permite chegar a meandros da atividade administrativa que durante muito tempo mantiveram foros de imunidade jurídica, ora porque se situariam apenas no plano do mérito, como sucedia em matéria de discricionariedade, ora porque teriam tão-só eficácia interna ou, por outra, porque não afetariam diretamente a esfera jurídica dos particulares, como sucedia a propósito das relações intra e inter-administrativas.

Do ponto de vista do controlo jurisdicional, não há dúvidas de que há um longo caminho a ser percorrido, pese embora os progressos que vão sendo encontrados, sobretudo em jurisprudência mais recente, considerando que é ainda tímido o recurso ao princípio da boa administração como critério de ponderação e de decisão, o que já não sucede, todavia, quando é chamado a intervir o Tribunal de Contas⁷³.

Mas também do ponto de vista substantivo há muito a fazer, porque não é ficcional a falta de eficiência que é assacada à administração, não só enquanto atividade, mas também enquanto organização. E se é este um diagnóstico antecipado- mas que talvez possa fazer sentido aqui, precisamente porque a falta de efetivação do princípio da boa administração, por ser um problema persistente, também é parte do seu conteúdo-, diga-se que a realização do interesse público segundo parâmetros de eficiência, os quais não têm que excluir a salvaguarda proporcionalística dos direitos e interesses legalmente protegidos dos administrados (porque também é sobretudo isto o significado de bem administrar), dificilmente se conseguirá enquanto atividade e organização não forem trabalhadas de forma integrada. Até porque entre ambas há uma relação de influência recíproca⁷⁴ que importa sempre recordar, nomeadamente ao legislador, e que se adequa particularmente ao dever de boa administração: é que, para além de uma dimensão funcional, que contende com o desempenho da atividade administrativa, este comando jurídico de eficiência contempla uma dimensão organizatória que não se fica apenas pelas exigências de desburocratização e de aproximação dos serviços às populações. Como recorda Juliana Ferraz Coutinho⁷⁵, da mesma forma que “impõe uma prossecução otimizada, isto é, segundo critérios de eficiência e eficácia, do interesse público”, o princípio da boa administração tem um “sentido mais amplo e ambicioso (...) que se estende ao desenho organizativo, vinculando o legislador na elaboração das normas de organização e a

⁷³ O disposto no n.º 1 do artigo 50.º da Lei n.º 98/97, nos termos do qual, “[n]o âmbito da fiscalização sucessiva, o Tribunal de Contas verifica as contas das entidades previstas no artigo 2.º, avalia os respetivos sistemas de controlo interno, aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira e assegura a fiscalização da comparticipação nacional nos recursos próprios comunitários e da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia”, já seria suficientemente elucidativo da pertinência que têm as exigências de boa administração como parâmetros de controlo das contas públicas. Mas porque a jurisprudência também atesta isso mesmo, remete-se, a título de exemplo, para o Acórdão n.º 57/2011, de 11 de julho de 2011, Processo n.º 364/2011, do qual resulta claro, a propósito da fiscalização prévia de despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis, o caráter imperativo dos critérios de economia, eficiência e eficácia que vinculam a Administração.

⁷⁴ Cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 111 a 114.

⁷⁵ Cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, *Op cit.*, p. 135.

Administração na tomada de opções organizativas”. E é também nesta síntese que se encontra o princípio da boa administração.

No fundo, enquanto comando jurídico de eficiência, implicando, naturalmente, adequação entre meios e fins, o dever de bem administrar pode ser encontrado em muitas sínteses, pode ser perspectivado sob diferentes ângulos, porque o seu conteúdo é muito disperso: contempla exigências de origem extrajurídica, mas que não deixaram de ser juridicizadas, transitando, por isso mesmo, entre legalidade e mérito, daí as dificuldades que ainda hoje se colocam em matéria de controlo jurisdicional e não deixa de refletir com particular clareza, ainda que sob o prisma da eficiência, a necessidade de articulação entre organização e atividade no Direito Administrativo. É que a prossecução do interesse público da forma mais assertiva possível, pressupondo um procedimento simplificado, porque *desonerado* de trâmites injustificadamente complexos ou simplesmente desnecessários, não se conseguirá no contexto de um aparelho administrativo hiperfragmentado e excessivamente disperso, porque lhe falta o essencial: critério na organização, correspondência, que é sobretudo adequação, entre estrutura, fins e atividade da entidade ou do órgão que se cria.

Dito de outra forma, para a concretização do princípio da boa administração, tão importante quanto a dimensão funcional é a dimensão organizatória⁷⁶, pelo que, tão importante quanto atuar sobre a atividade administrativa, sobre o procedimento que a antecede, é atuar sobre a Administração, sobre a forma como deve estar estruturada e organizada. E atuar sobre a Administração significa *olhar com outros olhos* para as normas de organização administrativa, implica redescobrir a organização administrativa em sentido dinâmico, enquanto processo de formação de vontade que antecede a tomada de uma decisão organizativa⁷⁷, à luz dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico-administrativo, nos quais se inclui naturalmente o comando jurídico expressamente previsto no artigo 5.º do CPA⁷⁸.

⁷⁶ Até porque, “com uma organização deficiente, é praticamente impossível assegurar que a Administração sirva com objetividade e eficácia os interesses gerais, que se apliquem corretamente as leis e que se promova uma boa administração nas suas relações com os cidadãos”, SÁNCHEZ MÓRON, Apud JULIANA FERRAZ COUTINHO, “**O princípio da unidade e da eficácia de ação da Administração Pública: um novo sentido**”, in Organização Administrativa: novos modelos, novos atores (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2018, p. 109.

⁷⁷ E “que pode consistir, por exemplo, na constituição, modificação ou extinção de uma entidade ou órgão ou na prática de um ato de delegação de competências”, cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, Op cit., p. 111.

⁷⁸ Porque um aparelho administrativo devidamente organizado, na medida em que se revela ajustado aos fins de interesse público que deve prosseguir (e que também são a sua razão de ser) não pode dispensar a consideração de

Mas desenvolver mais esta matéria, que é sobretudo incumbência do legislador, seria já extravasar em demasia um tema que é, apesar de tudo, circunstanciado. É que o que está aqui em causa é defesa da efetivação do princípio da boa administração através de um mecanismo de simplificação administrativa que tem sobretudo implicações no procedimento. E é sobre *ele* que se *falará* adiante: a conferência procedimental, como próprio nome indica, incide sobre o procedimento e, ao potenciar o exercício conjugado ou individualizado, mas simultâneo, das competências decisórias implicadas no caso concreto, ao mesmo tempo que serve de elo de ligação entre organização e atividade, bem pode ser, atento o contexto atual de (excessiva) dispersão organizativa, a solução de equilíbrio entre as exigências de eficácia e celeridade em que a eficiência se desdobra e a tutela adequada dos interesses públicos setoriais em presença. E também é isto que significa o princípio da boa administração.

parâmetros de eficiência, que implicam sempre economicidade, celeridade e eficácia. Seja na análise prévia, numa relação custo-benefício, das implicações que acarreta a escolha de uma determinada opção organizativa, como a criação de uma nova entidade, seja, por exemplo na delimitação das normas de funcionamento dos respetivos órgãos de forma a garantir a melhor alocação possível dos recursos existentes, o princípio da boa administração também é critério de ponderação e de decisão em matéria de organização administrativa. Sobre as implicações das exigências de boa administração no plano da organização administrativa, JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 137 e 138.

CAPÍTULO II

1. A conferência procedimental: da coordenação de competências à simplificação da atividade administrativa

1.1 Breve enquadramento da figura

Subjacente ao instituto da conferência procedimental, pese embora as diferenças de regime e as diferentes designações que lhe são atribuídas, está uma noção de pragmatismo que continua a fazer muita falta ao Direito Administrativo.

É claro, no contexto de uma administração pública multifuncional e dispersa por diferentes entidades, órgãos e agentes, conseguir assertividade no plano da *praxis* administrativa torna-se particularmente difícil⁷⁹.

Dito de outro modo, são muitos e diversificados os fins e os intervenientes, prosseguir o interesse público com pragmatismo no quotidiano é uma dificuldade apreciável, mas é também uma exigência jurídica que não pode deixar de ter concretização. A começar pelo procedimento administrativo, como precedente por norma indispensável ao exercício da função administrativa e que é, também, garantia primordial para os administrados. Isto é: o esforço de simplificação da atividade administrativa há-de principiar pela adoção de mecanismos que permitam facilitar o procedimento que deve anteceder-lhe, tornando-o mais ágil e flexível, mais acessível aos administrados, ao fim ao cabo, pois que a tutela dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, se não começa⁸⁰, advém (e muito) da forma como decorre o *iter* de atos e de formalidades que precede o exercício da função.

No fundo, do que se trata também é de simplificar procedimentos, o que não significa torná-los simples⁸¹, mas, antes, retirar-lhes a complexidade que extravasa o respetivo objeto. E se para o efeito, em certas situações, pode ser bastante a eliminação de trâmites e formalidades desnecessários, desde logo à luz do princípio da adequação procedimental⁸², situações há em

⁷⁹ Em cumprimento do comando jurídico de eficiência expressamente previsto no artigo 5.º do CPA.

⁸⁰ Porque também o modo como está estruturado o aparelho administrativo influencia, e de que forma, as garantias dos particulares, cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, **O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função.**, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 113 e 114.

⁸¹ Cfr. MARTA PORTOCARRERO, **Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo**, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, pp. 43 e 44.

⁸² Tal como resulta expressamente do disposto no artigo 56.º do CPA.

que a dispersão de competências que uma só decisão administrativa implica⁸³ apenas pode ser mitigada pela implementação de mecanismos que propiciem uma atuação colaborante, mas sobretudo coordenada e concertada por parte dos diferentes intervenientes no procedimento. É precisamente neste contexto que se enquadra a conferência procedimental.

Inspirado no modelo de coordenação *italiano* da *conferência de serviços*⁸⁴, ainda que se aproxime mais da chamada *conferência decisória*⁸⁵, o instituto expressamente previsto nos artigos 77.º e seguintes do CPA pode assumir diferentes modalidades.

É possível traçar uma linha divisória entre conferência intraprocedimental e conferência interprocedimental- consoante diga respeito a um só procedimento complexo ou a vários procedimentos coligados⁸⁶-, havendo também quem diferencie entre conferência intra-administrativa e interadministrativa⁸⁷- consoante seja realizada entre órgãos de uma mesma pessoa coletiva ou entre órgãos de diferentes entidades-, ainda que a distinção mais pertinente

⁸³ E que tantas vezes decorre de uma multiplicidade de fins a prosseguir no caso concreto.

⁸⁴ Começando por constar apenas de legislação setorial, passando, mais tarde, a estar expressamente prevista como instituto de aplicabilidade geral na lei de procedimento administrativo (*Legge* n.º 241, de 7 de agosto de 1990), a *conferência de serviços*, ainda que inspirada em muitos dos seus aspetos de regime, distingue-se claramente do modelo de concentração *alemão*. É que, ao desencadear desde logo um efeito de contração dos trâmites de um só procedimento complexo ou de procedimentos distintos, mas coligados em função do resultado, a *conferência de serviços* tem, por isso mesmo, e no essencial, incidência procedimental apenas, enquanto que, ao proceder à absorção de vários procedimentos, cada um dos quais tendentes à prática de atos administrativos autónomos, num só, o qual terminaria com a adoção de um único ato administrativo substitutivo dos demais, o modelo de concentração vigente na Alemanha altera a ordem legal de competências (para além de modificar, ampliando, o conteúdo e até o objeto do ato a praticar a final). No fundo, e em suma, a *conferência de serviços*, promove uma atuação coordenada por parte dos diferentes intervenientes no procedimento, tendo sobretudo um efeito de aceleração procedimental, ao passo que a concentração *à alemã* promove a integração de procedimentos num só, que é o mesmo que dizer que os diferentes atos, formalidades e competências necessários à prática de uma determinada decisão administrativa, são suplantados para darem lugar a um só procedimento e a uma só decisão. Sobre este assunto, distinguindo o modelo de coordenação *à italiana*, no qual se enquadra a *conferência de serviços* e o modelo de concentração *à alemã*, vide MARTA PORTOCARRERO, **Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo**, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, pp. 52 a 56.

⁸⁵ Considerando que, no âmbito da *conferência de serviços*, a doutrina italiana separa a *conferência instrutória*, no âmbito da qual se procede apenas à análise conjunta, em contraditório, dos vários interesses em presença no caso concreto, não tendo qualquer efeito constitutivo, da *conferência decisória*, esta sim voltada para a tomada de uma deliberação final, em substituição dos vários atos administrativos que para o efeito teriam de ser praticados isoladamente, cfr. MARTA PORTOCARRERO, *Op cit.*, p. 52.

⁸⁶ Acerca da distinção entre procedimentos simples, complexos e coligados, vide MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo**, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2021, pp. 174 E 175. Segundo o autor, enquanto que um procedimento simples tende à adoção de uma só decisão final, um procedimento complexo implica a “tomada de mais do que uma decisão, designadamente em subprocedimentos dirigidos à adoção de pré-decisões ou de decisões parcelares” e os procedimentos coligados ou conexos, por seu turno, têm “por objeto a tomada de decisões autónomas, mas respeitantes a diferentes aspetos de um mesmo projeto, atividade ou iniciativa”.

⁸⁷ Sérvulo Correia, “**Da conferência procedimental**”, in *O Novo Código do Procedimento Administrativo*, 1ª edição, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2016, p. 113.

a fazer nesta matéria, pelas implicações práticas que lhe estão associadas, seja aquela que opõe a conferência deliberativa à conferência de coordenação.

As noções apresentadas pelo legislador nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 77.º do CPA, funcionando como importante auxiliar interpretativo, ostentam, todavia, uma simplicidade aparente.

De qualquer modo, se o que se pretende no âmbito de uma conferência deliberativa é o exercício conjunto das competências decisórias implicadas no caso concreto, seja a propósito de um só procedimento complexo, seja a propósito de procedimentos coligados, no âmbito de uma conferência de coordenação, o que se espera, ao invés, é uma atuação individualizada, mas simultânea, por parte dos órgãos administrativos intervenientes. E sem prejuízo do efeito contração procedimental que é propiciado pela reunião *em torno de uma mesa* dos titulares das competências indispensáveis à decisão administrativa a tomar a final, percebe-se claramente que as implicações práticas que decorrem da instituição de uma conferência deliberativa são muito diferentes daquelas que resultam da realização de uma conferência de coordenação, o que não se nota apenas no imediato. Isto porque é igualmente possível identificar outras diferenças, ainda que não sejam tão ostensivas, noutras vertentes, em termos procedimentais, mas também em termos orgânicos ou organizatórios, com implicações, em suma, em matéria de organização administrativa.

O exercício em comum, de forma coordenada e concertada, dos poderes funcionais necessários à tomada de uma decisão final- seja a propósito de um procedimento complexo, seja a propósito de procedimentos coligados-, daí resultando, dessa reunião, a adoção de um só ato de conteúdo decisório e vinculativo, traz consigo um efeito substitutivo que, implicando contração procedimental- o que é naturalmente propício a ganhos de celeridade-, não deixa de tocar na ordem legal de competências, em matérias que confinam, precisamente com a organização administrativa. É isto que sucede, como lembra Marta Portocarrero⁸⁸, a propósito da conferência deliberativa, daí, precisamente, as questões de natureza dogmática, mas de indiscutível importância prática, que continua a suscitar e às quais, de resto, ainda não foi dada resposta satisfatória.

⁸⁸ MARTA PORTOCARRERO, **Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo**, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, p. 139.

Exemplo elucidativo do que se acabou de dizer prende-se com a (in)determinação da natureza jurídica do ato de conteúdo decisório que se espera que seja o seu desfecho, o que, note-se, não deixa de ser *porta de entrada* ou *de saída* para a discussão sobre a própria natureza jurídica da reunião, que é também outra matéria que não tem apenas importância dogmática. É que a natureza jurídica da deliberação final, se não deriva diretamente, tem muito que ver com a natureza jurídica da conferência. E a inversa também é verdadeira. Porque será difícil identificar na conferência deliberativa uma figura jurídica de índole exclusivamente procedimental se o ato jurídico a que tende há-de substituir todos aqueles que, de outro modo, seriam praticados a título individual e em separado.

Não se duvida que as implicações em sede procedimental sejam evidentes, quanto mais não seja pelo encurtamento da fase pré-decisória, mas é difícil negar as consequências que o efeito substitutivo da deliberação final tem sobre a ordem legal de competências, pelo que vislumbrar na conferência deliberativa uma figura jurídica orgânica ou, por outra, com características que a aproximam de um órgão, colegial, mais especificamente, não deve surpreender⁸⁹. É esta, aliás, perspectiva que, fazendo sentido em teoria, precisamente porque tem sustentação dogmática, pode interessar (e muito) à *praxis* administrativa.

Sem que se pretenda tomar desde já posição sobre o assunto, até porque o essencial da presente defesa também passa precisamente por aqui, parece evidente que a aplicabilidade do regime previsto para os órgãos colegiais à conferência deliberativa, desde logo, faria toda a diferença em termos práticos: é que, em muitos casos, na opção por um critério de maioria, absoluta ou qualificada, em detrimento de um critério de unanimidade⁹⁰, bem pode estar a diferença entre o deferimento e a rejeição da pretensão do administrado.

É claro, o exemplo que se apresentou agora, sendo particularmente elucidativo, não deixa também de ostentar uma simplicidade aparente, até porque é sempre importante recordar que o imperativo de eficiência na administração não se concebe divorciado da tutela dos interesses públicos setoriais implicados no caso concreto. Quer dizer, é importante não perder

⁸⁹ PAOLO DELL'ANNO, Apud MARTA PORTOCARRERO, **Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo**, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, p.56. Identificando pontos de contacto entre a conferência deliberativa e o modo de funcionamento dos órgãos colegiais, JULIANA FERRAZ COUTINHO, “**O que há de novo no procedimento administrativo do acto?**”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, ano X, Porto, 2013.

⁹⁰ O qual resulta claramente do disposto no n.º 5 do artigo 81.º do CPA.

de vista que a intervenção em determinado procedimento de diversos órgãos administrativos também há-de radicar na necessidade de garantir a melhor prossecução possível dos interesses públicos postos a seu cargo, os quais, de resto, não podem deixar de ser objeto da ponderação que deve preceder a tomada da decisão final. E, como tal, reconhece-se que a defesa, sem mais, da colegialidade como traço característico da conferência deliberativa, tratando-a como órgão colegial- o que significa que a deliberação final a que tende seria um ato colegial, ao invés de um ato complexo, tal como é qualificado pelo legislador⁹¹ e como defende boa parte da doutrina⁹²-, acaba, no fundo, por simplificar em demasia uma série de questões jurídicas cuja complexidade exige um tratamento cuidado.

De todo o modo, e para concluir este ponto, sempre se dirá que a conferência procedimental, independentemente da modalidade que assuma no caso concreto⁹³, tem potencial mais do que suficiente para contribuir para a cabal efetivação do comando de eficiência na administração pública. Não só pelos ganhos de celeridade que propicia, mas também pelo diálogo em contraditório que favorece acerca dos diferentes interesses, públicos e privados, em presença, o que pode inclusivamente permitir que sejam superadas eventuais divergências que, de outro modo, seriam suficientes para impedir o deferimento da pretensão do administrado. No fundo, quer se trate de uma conferência deliberativa, quer se trate de uma

⁹¹ Restando saber, todavia, se ao legislador cabe fazer qualificações jurídicas, como que tomando o lugar do intérprete ou aplicador do Direito, ou, se, ao invés, se espera que exerça da melhor forma possível a função que é a sua razão de ser e que é, sobretudo, de conformação.

⁹² Negando expressamente a tese da colegialidade por considerar que a deliberação final (a que tende, naturalmente, a conferência deliberativa) não resulta da “manifestação de uma vontade *colegial*, incrivelmente imputada a um órgão unitário, que seria (...) formado pelos participantes na conferência”, mas, antes, e ao invés, um ato *pluriestruturado*, no sentido em que resulta da *coligação interorgânica* de diferentes manifestações de vontade, que se fundem numa só vontade declarada, dirigida [à] produção de um efeito jurídico uno, que não poderia produzir-se na falta desse concurso de vontades”, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo**, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2021, p. 177, nota de rodapé 245.

Numa outra perspetiva, distinguindo entre acordos procedimentais (celebrados entre a Administração e o particular) e acordos organizativos (celebrados entre entidades administrativas) enquanto etapa prévia para estabelecer outro paralelo, entre acordos substitutivos e integrativos de atos administrativos, paralelo esse essencial para a defesa da posição que vem a assumir nesta matéria, vide MARTA PORTOCARRERO, **Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo**, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, pp. 145 e seguintes.

⁹³ E não obstante as diferenças que as separam, pois que não se duvida que a conferência deliberativa, pelo grau de comprometimento que exige, é mais ambiciosa nos objetivos a que se propõe quando comparada com a conferência de coordenação, que representa, sobretudo, um modo de exercício de competências, não levantando, por isso, questões dogmáticas de maior.

conferência de coordenação, ambas propiciam uma atuação colaborante, coordenada e concertada que só favorece a boa prossecução do interesse público.

1.2 Instituição da conferência procedimental

Sem prejuízo do regime aplicável às conferências de coordenação, uma vez que poderão ser realizadas por acordo entre os órgãos intervenientes⁹⁴, por norma, a reunião *em torno de uma mesa* dos titulares das competências decisórias implicadas no caso concreto carece de específica previsão legal ou regulamentar, a menos que resulte de contrato interadministrativo celebrado entre entes públicos autónomos⁹⁵. É isto que decorre do disposto no n.º 1 do artigo 78.º do CPA e que é, de resto, regra geral nesta matéria.

É importante notar que entre 17 de novembro de 2020 e 30 de junho de 2021 vigorou um regime transitório de simplificação de procedimentos administrativos⁹⁶, especialmente voltado para o instituto da conferência procedimental, cujas alterações, inclusivamente nesta sede, pela também merecem uma análise cuidada. É que, mesmo não estando mais em vigor, em causa não deixam de estar normas que podem ser um ponto de partida ou um modelo de base a seguir para as mudanças de regime que têm de ser implementadas a bem da implantação da figura na *praxis* administrativa em geral, cumprindo-se também assim o dever de boa administração que vincula qualquer ente, órgão ou agente que desempenhe uma atividade de interesse público.

De qualquer modo, percebe-se facilmente que o disposto no CPA, por si só, não é suficiente para a instituição de uma conferência procedimental. Quer dizer: é sempre necessária uma “previsão específica” que lhe dê concretização, seja em lei especial, seja em regulamento, seja em contrato interadministrativo, seja em portaria ministerial, seja, ainda, por acordo. E repare-se: do ato institutivo deve constar uma série de informações que são indispensáveis ao

⁹⁴ E ressalvando também a possibilidade de instituição de conferências procedimentais por portaria ministerial, ainda que apenas no âmbito da administração direta e indireta do Estado, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 78.º do CPA.

⁹⁵ Porque do que se trata, ao fim ao cabo, de uma atuação concertada entre entes públicos que, num plano de igualdade jurídica, procuram definir, dentro dos limites legalmente estabelecidos, os termos do(s) procedimento(s) em que estão envolvidos, parece que em causa só poderão estar contratos interadministrativos de base paritária, cfr. TIAGO SERRÃO, “A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, pp.668 e 669.

⁹⁶ Aprovado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

regular funcionamento da conferência que vai ter lugar em concreto. É o que resulta, aliás, do disposto no n.º 3 do artigo 78.º do CPA: a designação do órgão que ficará incumbido de convocar e presidir à conferência⁹⁷; a vinculação expressa dos demais intervenientes no procedimento ao cumprimento das obrigações legalmente previstas nesta matéria, como o dever de participação⁹⁸- o que, note-se, não significa apenas comparência física, sendo exigível uma intervenção efetiva-; e a *habilitação*⁹⁹ para a delegação dos poderes necessários para os efeitos aqui pretendidos, para que possam ser exercidos em reunião¹⁰⁰, são elementos constitutivos de qualquer ato institutivo, constituindo, por isso, exigências de carácter geral. É claro que, tratando-se de uma conferência deliberativa, aos requisitos acabados de referir acrescerá a atribuição das competências necessárias à prática do ato de conteúdo decisório e substitutivo dos demais, de todos aqueles que, de outro modo, teriam de ser adotados de forma individualizada e separadamente¹⁰¹.

1.3 Realização da conferência procedimental

Implicando necessariamente um ato institutivo prévio, tanto a conferência deliberativa como a conferência de coordenação pressupõem o reporte a uma situação concreta. E a iniciativa de convocação tanto pode partir do órgão para o efeito competente ou do interessado. É isto, de resto, que resulta claramente do disposto no n.º 1 do artigo 79.º do CPA.

⁹⁷ E que não será certamente um órgão externo ao procedimento e por isso totalmente estranho aos interesses em presença, cfr. TIAGO SERRÃO, Op cit., p. 671.

⁹⁸ Considerando que, “em absoluto rigor, a obrigatoriedade de observância desses deveres-dos quais avulta o dever de participação-decorre diretamente da própria lei geral, ou seja, do CPA”, muito embora reconheçam que daí resulta apenas uma “vinculação abstrata”, porque a “vinculação concreta”, reportada à conferência que se pretende realizar, decorre necessariamente do ato institutivo, cfr. TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, “**A conferência procedimental: reflexões gerias e setoriais**”, in in Organização Administrativa: novos modelos, novos atores (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2018, p.599.

⁹⁹ Defendendo uma interpretação restritiva desta norma em concreto, no sentido em que o ato institutivo só terá efeito habilitante na medida em que seja uma lei, pois que vislumbrá-lo em regulamento, contrato interadministrativo, portaria ou acordo colidiria formalmente com o regime previsto nos artigos 36.º e seguintes do CPA para a delegação de poderes, que só se concebe com o devido suporte legal, cfr. TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, Op cit., pp. 599 e 600.

¹⁰⁰ De modo a que os órgãos participantes possam atuar devidamente representados. Seja por parte de um agente público subordinado, seja através de um dos seus membros, tratando-se, neste caso, de um órgão colegial, importante será assegurar que as competências atribuídas aos órgãos intervenientes possam ser exercidas em conferência, cfr. TIAGO SERRÃO, Op cit., p. 670.

¹⁰¹ Tal como decorre expressamente do disposto na alínea d) do n.º 3 do artigo 78.º do CPA.

A única ressalva que importa aqui assinalar é que, sendo requerida pelo administrado, a convocatória é ato administrativo devido a emitir no prazo de 15 dias úteis¹⁰². Quer dizer, a convocação da conferência procedimental, que até então era manifestação de uma atividade administrativa predominantemente discricionária, passa a ser atividade administrativa vinculada, um dever, dito de modo ainda mais claro, cujo incumprimento comportará naturalmente consequências jurídicas. Inclusivamente no plano jurisdicional: porque a falta de convocação da conferência procedimental *a pedido* dentro do prazo estabelecido para o efeito constitui necessariamente uma omissão ilegal, o interessado sempre teria a possibilidade de fazer uso do meio processual expressamente previsto e regulado nos artigos 66.º e seguintes do CPTA, intentando em juízo uma ação administrativa de condenação à prática de ato devido. É esta, de resto, a posição defendida por Tiago Serrão¹⁰³, que também alerta, contudo, para as dificuldades de ordem prática aqui implicadas: isto porque a morosidade do sistema judicial, que se nota com particular acuidade na jurisdição administrativa, muito provavelmente impediria a obtenção de uma decisão com efeito útil. É que o interessado até poderia ter ganho de causa, mas dificilmente conseguiria ver convocada em tempo útil a conferência procedimental que havia requerido, o que, aliás, não deixa de ser irónico, atendendo aos fins de simplificação e de celeridade do agir administrativo que se pretendiam propiciar com a sua realização.

No fundo, também aqui se estaria perante um dever jurídico imperfeito ou, pelo menos, perante uma conduta devida apenas no plano do Direito legislado. É certo, em causa estão dificuldades extrajurídicas que não podem ser escamoteadas. Mas parece, apesar de tudo, que o recurso às garantias administrativas é uma possibilidade¹⁰⁴ que, não resolvendo, de todo, o

¹⁰² Considerando que, nos termos da alínea c) do artigo 87.º do CPA, os prazos procedimentais correm apenas em dias úteis.

¹⁰³ Cfr. TIAGO SERRÃO, “A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, pp. 672 a 674.

¹⁰⁴ É importante notar que não está em causa a questão de saber qual será o órgão competente para conhecer da reclamação ou do recurso do(s) ato(s) que vier(em) a ser praticado(s) em conferência. É certo que, tratando-se de uma conferência de coordenação, o problema nem se coloca, considerando que o que se espera é o exercício em simultâneo, mas necessariamente individualizado, das competências decisórias implicadas no caso concreto. Dito de outro modo, os órgãos participantes não deixarão de exercer as respetivas competências autonomamente: a única diferença é que se espera que o façam em simultâneo, por ocasião da reunião, pelo que, e pelo menos para já, porque aprofundar mais o assunto implicaria antecipar o essencial da presente defesa, sempre se dirá que o interessado deverá reclamar ou recorrer junto do órgão que praticou o ato contra o qual pretende reagir.

problema- porque os prazos a observar nesta matéria sempre trariam morosidade-, pode, ao menos, mitigá-lo, quanto mais não seja para evitar que a inércia do órgão competente para praticar o ato convocatório impeça a realização da conferência, com sérios prejuízos para a operatividade da própria figura jurídica, enquanto mecanismo de simplificação da atividade de administração pública.

Posto isto, é importante notar que entre a convocação e a data fixada para a realização da conferência procedimental propriamente dita devem mediar pelo menos 5 dias úteis, tal como resulta do preceituado no n.º 3 do artigo 79.º do CPA, ainda que esteja ressalvada, na mesma norma, a possibilidade de adiamento por período não superior a 10 dias a pedido dos órgãos participantes, em caso de impedimento devidamente justificado.

De todo o modo, a reunião, que pode ocorrer por videoconferência¹⁰⁵, deve contar, naturalmente, com a intervenção dos titulares das competências administrativas implicadas no ato de conteúdo decisório a praticar a final, não estando, de todo, excluída a possibilidade de participação de órgãos consultivos, tendo em conta, desde logo, o disposto no n.º 7 do artigo 79.º do CPA. E isto é assim, independentemente da modalidade que a conferência procedimental possa assumir no caso concreto. Essencial será que todos os órgãos que devam participar sejam devidamente convocados e informados, de resto, dos assuntos a discutir em concreto¹⁰⁶. E fundamental será também, tal como adverte o legislador no n.º 5 do artigo 79.º do Código, que todos os intervenientes estejam munidos dos poderes necessários para poderem tomar posição na reunião.

Coisa diferente, todavia, é o regime aplicável em caso de reclamação ou recurso em sede de conferência deliberativa, tendo em conta o efeito substitutivo do ato de conteúdo decisório a que tende. Como a deliberação final que se espera que seja tomada em reunião substituirá todos os atos que deveriam ser praticados de forma individualizada e separadamente pelos respetivos titulares, fica a questão de saber qual será o órgão junto do qual o interessado poderá recorrer administrativamente. Mas é esse problema jurídico conexo, recorrendo aqui às palavras de Tiago Serrão, que será tratado mais adiante e de forma mais detalhada.

¹⁰⁵ Tal como decorre do disposto no n.º 4 do artigo 79.º do CPA.

¹⁰⁶ O que passará, decerto, pela disponibilização de uma “base documental de trabalho” (cfr. TIAGO SERRÃO, “**A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação**”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p.671), mas necessariamente inacabada, de modo a que seja assegurada, como recorda Marta PortoCarrero, “a necessária margem de negociação do conteúdo” (cfr. MARTA PORTOCARRERO, **Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo**, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, p.128).

Questão diferente, todavia, mas que não deixa de ser outra deficiência de regime que importará corrigir, prende-se com a participação do interessado na conferência procedimental. É certo que o preceituado no n.º 8 do artigo 79.º não levanta muitas dúvidas, mas também não deixa de suscitar críticas, pelo menos quando o ato convocatório tenha sido requerido pelo administrado. Quer dizer, se a realização da conferência procedimental partir da iniciativa do interessado, não parece que a sua convocação para participar na reunião deva permanecer no domínio da discricionariedade administrativa. A bem da transparência, da imparcialidade e da boa administração, que são imprescindíveis à boa prossecução do interesse público, mas também em benefício da implantação da conferência procedimental na *praxis* administrativa¹⁰⁷.

Ainda assim, e muito embora seja importante ressaltar que o que aqui está em causa é outra forma de participação, certo é que o legislador entendeu por bem deixar claro que o direito de audiência prévia também pode ser exercido em conferência procedimental. Isto é: ao interessado que possa vir a ser afetado pelo ato decisório que vier a ser tomado em reunião é garantida a possibilidade de ser ouvido em sede de audiência prévia¹⁰⁸ ou, ainda, em sede de audiência pública¹⁰⁹. De notar apenas¹¹⁰ que o direito de ouvir e de ser ouvido nesta sede deverá

¹⁰⁷ Seria, no fundo, como que um incentivo à implementação na prática da conferência procedimental através da iniciativa do interessado que, sabendo que teria o direito de participar ao requerer a sua convocação, se vê também assim motivado a fazê-lo, cfr. TIAGO SERRÃO, “**A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação**”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p. 676.

¹⁰⁸ Tal como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 80.º do CPA.

¹⁰⁹ A qual terá necessariamente lugar “[n]os procedimentos em que seja obrigatória”. É o que resulta, aliás, do preceituado no n.º 3 do artigo 80.º do CPA, que é norma que passaria facilmente despercebida, sobretudo pela referência tão genérica que o legislador faz a este propósito, não fosse o efeito suspensivo que a realização da audiência pública necessariamente tem sobre o prazo estabelecido para a conclusão da conferência procedimental e que não encontra paralelo no regime aplicável à audiência dos interessados. Isto é: como a suspensão do prazo estabelecido para a realização da conferência procedimental só é aplicável quando se trate de audiência pública, sendo, pois, regra especial que o legislador fez questão de prever expressamente, não parece, precisamente porque não há preceito legal análogo, que da realização da audiência dos interessados resulte semelhante efeito suspensivo, cfr. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA E JOSÉ DUARTE COIMBRA, **Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA**, Almedina, Coimbra, 2016, p.162.

¹¹⁰ Porque, de resto, tem plena aplicabilidade o regime geral previsto nos artigos 121º a 125º do CPA relativamente ao direito de audiência prévia. É o que sucede, por exemplo, a propósito do prazo mínimo estabelecido para a notificação dos interessados: nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 80.º, o legislador torna aplicável à conferência procedimental o preceituado no artigo 122.º, daí resultando, da conjugação destas duas normas, que entre a convocação para o exercício do direito de audiência prévia e a realização propriamente dita da reunião deverão mediar pelo menos 10 dias úteis, cfr. TIAGO SERRÃO, “**A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação**”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p.677.

ser exercido oralmente, ainda que se admita a possibilidade de apresentação de alegações escritas¹¹¹, e em reunião em que estejam presentes todos os órgãos participantes.

É claro, tratando-se de uma conferência de coordenação, porque o que se pretende é que sejam adotadas tantas decisões quanto o número de órgãos competentes para o efeito, o que se espera é que o direito de audiência prévia seja exercido por reporte a todos e a cada um dos projetos decisórios em discussão, de forma compartimentada, em suma, mas, ainda assim, no mesmo espaço temporal. No fundo, os interessados serão chamados a pronunciar-se em simultâneo sobre os diferentes projetos de decisão *em cima da mesa*.

Dito isto, seria esta a ocasião oportuna para *falar* sobre os desfechos possíveis da conferência procedimental, como que encerrando este capítulo, que é sobretudo uma tentativa de enquadramento da figura em geral. Acontece, porém, que a presente análise, ficaria sempre incompleta se não se equacionasse aqui a hipótese de ausência dos órgãos regularmente convocados para tomarem parte na reunião, até porque seria esta eventualidade que, se não tem sido acautelada pelo legislador, também seria outro problema sério de regime que bem poderia redundar na inviabilização da conferência procedimental na *praxis* administrativa. É que se a ausência, enquanto falta de participação efetiva, não tem sido tratada como ato de deferimento, tal como resulta expressamente do disposto no n.º 6 do artigo 79.º do CPA¹¹², a falta de pronúncia de um dos órgãos regularmente convocados seria suficiente para impedir na prática o exercício conjugado ou individualizado, mas simultâneo, das competências decisórias implicadas no caso concreto, tornando, assim, impraticável um instituto jurídico que se pretende que traga simplificação, coordenação e celeridade à administração pública.

¹¹¹ Que devem funcionar apenas como suporte escrito das alegações orais apresentadas na reunião, sob pena de “dupla audiência dos interessados” (cfr. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA E JOSÉ DUARTE COIMBRA, **Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA**, Almedina, Coimbra, 2016, p. 161 e 162), o que seria um fator de perturbação perfeitamente dispensável num contexto em que se pretende precisamente o contrário.

¹¹² Nos termos do qual também se ressalva a possibilidade de invocação de justo impedimento no prazo de 8 dias úteis. No fundo, e como defende Mário Aroso de Almeida, tratando-se de conferência deliberativa, porque o ato de conteúdo decisório que se pretende praticar há-de substituir os demais, o efeito de deferimento atribuído pelo legislador à falta de participação efetiva de um dos órgãos regularmente convocados fica sujeito à condição resolutiva em que consiste a invocação de justo impedimento pelo ausente, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo**, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2021, p.182.

1.4 Conclusão da conferência procedimental

Quer se trate de conferência deliberativa, quer se trate de conferência de coordenação, um destes dois desfechos será inevitável: ou bem que serão atingidos os objetivos que presidiram à realização da reunião no caso concreto- o que significa que será tomada uma deliberação final substitutiva dos demais atos decisórios que teriam de ser adotados isoladamente; ou serão praticadas a título individual, mas em simultâneo, todas as decisões necessárias ao deferimento da pretensão do interessado-, ou bem que sucederá exatamente o contrário, decorrendo por completo o prazo de 60 dias¹¹³, sem que tenha sido praticado qualquer ato jurídico de relevo para os efeitos aqui pretendidos, o que, redundado em extinção por *caducidade*, não deixará de redundar também em morosidade procedimental, atento o efeito suspensivo que decorre da realização da conferência¹¹⁴.

Ora, mas para além dos cenários acabados de traçar, os primeiros a serem abordados por serem os mais expectáveis, há também outras hipóteses, expressamente ressalvadas pelo legislador, que importa equacionar. Como a repetição da conferência procedimental, necessariamente sujeita a acordo entre todas as autoridades administrativas intervenientes e admissível apenas em situações excepcionais e devidamente fundamentadas, tal como consta do preceituado no n.º 7 do artigo 81.º do Código¹¹⁵, ou, ainda, a possibilidade de celebração de um acordo endoprocedimental entre os órgãos participantes e o interessado em lugar da prática do(s) ato(s) decisório(s) a que tendia a reunião, desde que haja compatibilidade, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 77.º, “entre a forma contratual [porque é disso que se trata, de um contrato celebrado entre Administração e administrado] e a matéria a conformar”.

¹¹³ Prorrogável por mais 30, tal como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 81.º do CPA.

¹¹⁴ Em bom rigor, ao invés de trazer celeridade, a realização da conferência traduzir-se-ia, na prática, num alargamento dos prazo(s) estabelecido(s) para a conclusão do(s) procedimento(s) a que diz respeito. Quer dizer, ao invés de ter que terminar no prazo máximo de 90 dias úteis, tal como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 128.º do CPA, o procedimento em causa poderia estender-se por mais 90 dias, pois que é precisamente o prazo máximo previsto para a conclusão da conferência, o que não deixa de ser irónico, de resto, considerando o fito de celeridade administrativa que lhe está subjacente. Notando isto mesmo, vide JULIANA FERRAZ COUTINHO, “**O que há de novo no procedimento administrativo do acto?**”, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, ano X, Porto, 2013, p. 258.

¹¹⁵ Podendo ser aproveitados os atos jurídicos que tenham sido praticados ao abrigo da primeira conferência, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 81.º do CPA.

Coisa diferente, sendo uma especificidade de regime aplicável somente à conferência deliberativa¹¹⁶, é a possibilidade de concretização das alterações indispensáveis à viabilização do projeto ou da atividade em discussão no caso concreto, mediante iniciativa dos órgãos participantes dirigida ao interessado, como forma de evitar um indeferimento que pode ser superado. Necessário será que haja acordo entre as autoridades administrativas competentes relativamente às mudanças a sugerir, as quais devem constar de ata, tal como o restante *iter* procedimental promovido ao longo da conferência¹¹⁷, e que o interessado seja capaz de lhes dar execução.

Mas mesmo afastando o cenário atrás traçado, é possível que os órgãos participantes na conferência deliberativa¹¹⁸ que não se pronunciaram em sentido desfavorável ao pedido do administrado (e que poderiam ser todos, de resto, à exceção de um¹¹⁹) pratiquem os atos administrativos que cabem no âmbito das respectivas competências a título individual, conforme consta do disposto no n.º 6 do artigo 81.º do CPA. Só o poderão fazer, contudo, no prazo de 8 dias úteis contados desde o término da conferência, pois que a partir daí, e para todos os efeitos, considera-se estabilizado e, como tal, concluído, tudo o que de relevante ocorreu em reunião.

Em resumo, e agora que se conclui este ponto e este *capítulo* de enquadramento, parece importante voltar ao início, retomando as considerações introdutórias sobre os possíveis desfechos de um mecanismo de simplificação da atividade administrativa em potencial que só cumprirá os objetivos de boa administração a que *se propõe* se for bem-sucedido, se terminar

¹¹⁶ Considerando que o deferimento da pretensão do interessado está sujeito a uma regra de unanimidade, pois que a pronúncia desfavorável de um dos titulares das competências decisórias implicadas no caso concreto é suficiente para impedir a adoção da deliberação final.

¹¹⁷ Tal como decorre expressamente do disposto no n.º 3 do artigo 81.º do CPA: a ata a elaborar pelo órgão competente deve ser sempre o suporte documental da conferência procedimental. E muito embora seja esta exigência que vem prevista em geral no n.º 1, alínea d), do artigo 151.º do Código, o legislador entendeu por bem deixar claro que a fundamentação do(s) ato(s) decisório(s) que vierem a ser praticado(s) no decurso da reunião também deve constar de ata.

¹¹⁸ Considerando que o que se pretende é o exercício em simultâneo de competências decisórias que são sempre exercidas a título individual, o que significa que, se não forem exercidas no decurso da reunião, sempre poderão ser exercidas noutra ocasião, razão nenhuma haveria para tornar aplicável à conferência de coordenação norma semelhante à prevista no n.º 6 do artigo 81.º, atentas as limitações, sobretudo de ordem temporal que daí decorrem.

¹¹⁹ Tendo esse que justificar a posição que assumiu, que é o mesmo que dizer que deve apresentar os motivos pelos quais se opôs ao deferimento da pretensão do interessado em declaração que também deve constar de ata, cfr. TIAGO SERRÃO, “A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p. 678.

com a adoção do(s) ato(s) de conteúdo decisório a que tende. É que, se assim não for, equacionando-se a hipótese contrária¹²⁰, terminando, enfim, a reunião “sem que o ato ou atos que [visava] preparar tenham sido praticados”, sucederá exatamente o oposto daquilo que se desejava: ao invés de ser um fator de aceleração, o recurso à conferência procedimental pouco mais será do que um fator de retardamento da atividade administrativa. E é também sobre isto que importa refletir mais adiante.

Por mais que o legislador admita outras hipóteses, tal como a possibilidade de repetição da reunião que já havia sido realizada antes, como uma segunda tentativa, ou até mesmo a celebração de um contrato entre os órgãos participantes e o interessado, se a falta de concertação administrativa continua a ser o desfecho mais provável, sobretudo quando se trata de conferência deliberativa, talvez o principal problema resida na base, na forma como está estruturado o instituto jurídico em si. E não parece que venha a surgir resposta satisfatória enquanto não se refletir verdadeiramente sobre a natureza jurídica da conferência procedimental, que, sendo um *procedimento dentro de um procedimento*, reúne também características que, aproximando-a de um órgão colegial, bem poderão aproximá-la da prática administrativa, porque lhe trarão a efetividade que lhe falta como instrumento de boa administração.

1.5 Do geral para o particular: a conferência procedimental no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)¹²¹

A ideia de reunir *em torno de uma mesa* os titulares das competências decisórias implicadas num só procedimento complexo ou em vários procedimentos coligados não foi uma novidade trazida pelo CPA de 2015. Isto porque, na realidade, a conferência procedimental enquanto instituto jurídico começou a ser forjada em legislação especial, nomeadamente em matéria de controlo prévio de operações urbanísticas.

O RJUE é exemplo elucidativo do que se acabou de dizer¹²², precisamente por ter acolhido uma das primeiras tentativas de implementação na *praxis* administrativa de um

¹²⁰ E que não deixa de ser altamente provável quando o que se pretende é que seja adotada uma deliberação final sujeita a uma regra de unanimidade.

¹²¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

¹²² Muito embora seja importante notar que o RJUE não é *caso isolado*: o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (cfr. Artigo 48.º, n.º 3, sendo

mecanismo de agilização de procedimentos vocacionado para a promoção da eficiência e da unidade de ação da Administração Pública. E é por isso mesmo que deve ser objeto de especial atenção ao longo do presente *capítulo*. É que, ao mesmo tempo que pode ajudar ao diagnóstico dos problemas que ainda lhe retiram efetividade, também pode ser um ponto de partida palpável para empreender as mudanças de regime necessárias para fazer da conferência procedimental um instrumento de simplificação administrativa em sentido próprio.

Prevista no âmbito do regime referente a pareceres, aprovações ou autorizações de operações urbanísticas em razão da localização, a *conferência decisória* assim expressamente designada no artigo 13.º-A ° (e concretizada na Portaria n.º 349/2008, de 5 de maio) é trâmite procedimental obrigatório sempre que haja divergência de posições entre as entidades externas ao município¹²³ que para o efeito devem consultadas¹²⁴ pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) territorialmente competente.

Dito de outro modo, só se realizará uma reunião entre os entes que devem pronunciar-se sobre determinada operação urbanística em razão da localização, o representante da CCDR competente e o requerente, tendo em vista uma solução concertada, se estiverem reunidos determinados pressupostos. É que pode dar-se o caso de haver concordância, a favor ou em

este apenas um exemplo entre outros); o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (cfr. Artigo 27.º); ou, ainda, o Regime Jurídico do Sistema de Indústria Responsável (SIR), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 190/2012, de 1 de agosto (cfr. Artigo 22.º) também são manifestações setoriais, porque consagradas em normas especiais em relação ao CPA, de uma figura jurídica cuja vocação generalizante que está ainda por concretizar efetivamente, que é outra questão, controversa, aliás, que importará tratar mais adiante.

¹²³ E que podem pertencer, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 13.º-A do RJUE, à Administração central, direta ou indireta, ou, ainda, ao setor empresarial do Estado, não estando, todavia, excluída a hipótese de pronúncia de concessionárias que exerçam prerrogativas de autoridade pública. Percebe-se, assim, e tal como lembram Tiago Serrão e David Pratas Brito, que o essencial nesta matéria não reside na natureza pública ou privada dos entes que devem ser consultados, mas antes na atividade administrativa que desempenham, cfr. “**A conferência procedimental: reflexões gerias e setoriais**”, in in *Organização Administrativa: novos modelos, novos atores* (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2018, p. 610.

¹²⁴ Depois de previamente identificadas pelo gestor do procedimento, conforme defende a doutrina majoritária, apontando como principal fundamento o disposto no n.º 3 do artigo 13.º do RJUE, cfr. TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, op cit., p.613. É certo que o preceituado no n.º 2 do artigo 13.º-A não deixa de apontar em sentido diverso, mas parece que o que está em causa, em bom rigor, é um dever eventual e que já pressupõe a prévia identificação pelo gestor do procedimento das entidades externas ao município que devem ser consultadas. Isto é: uma vez listados os entes que devem ser auscultados no caso concreto, caberá à CCDR confirmá-los e identificar outros, para além dos indicados, mas apenas se dispuser de factos concretos que apontem para isso mesmo. É claro, e para concluir este ponto, que todo este regime pressupõe que devem ser consultadas duas ou mais entidades, porque, se assim não for, só será necessária a intervenção direta da Câmara Municipal, ainda que com comunicação à CCDR territorialmente competente, tal como resulta, de resto, do disposto no artigo 2.º da Portaria n.º 349/2008, de 5 de maio.

desfavor do pedido do interessado, e, se assim for, à CCDD caberá apenas emitir¹²⁵ uma “decisão global e vinculativa de toda a administração” em conformidade, que é o mesmo que dizer haverá deferimento ou de indeferimento, tendo em conta a posição de unanimidade a que espontaneamente chegaram as entidades consultadas, pelo que não haverá lugar a qualquer reunião, *rectius*, conferência, precisamente por não haver necessidade de concertação. Isto porque, e voltando ao início, é justamente a falta de acordo relativamente ao objeto dos pareceres pedidos no caso concreto que justifica a convocação de uma conferência procedimental. E é certo que a letra do n.º 7 do artigo 13.º-A pode induzir em erro, mas parece que a expressão “[c]aso existam pareceres negativos” deve ser entendida em conformidade com o preceituado no n.º 1 do artigo 3.º da Portaria n.º 349/2008, que aponta, precisamente, para a falta de convergência entre as entidades consultadas¹²⁶.

Assim sendo, havendo divergência de posições, caberá ao representante da CCDD a convocação da reunião, à qual presidirá, e que decorrerá, de preferência por videoconferência, no prazo de 10 dias contados da receção do último parecer.

É certo que já se disse muito ou quase tudo acerca da composição desta *conferência decisória*, que para além dos participantes obrigatórios¹²⁷, também pode contar com participantes eventuais¹²⁸, mas a análise de regime que aqui se exige ficaria incompleta se não se chamasse a atenção para o papel que pode estar reservado ao requerente e que não encontra paralelo no CPA. Quer dizer, ao contrário daquilo que sucede ao abrigo da lei geral, a convocação do interessado para participar na conferência procedimental prevista no RJUE não está no domínio da discricionariedade administrativa: é antes um dever jurídico em sentido próprio, é um pressuposto indispensável à realização da reunião e é sobretudo um catalisador de consensos, atenta a conciliação de posições que propicia através do diálogo entre particular e Administração¹²⁹, sendo, também por isso, um dos aspetos de regime que valeria a pena

¹²⁵ Nos 5 dias úteis seguintes ao termo do prazo de 20 dias previsto para a pronúncia, tal como resulta do disposto no n.º 6 do artigo 13.º-A.

¹²⁶ Cfr. TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, op. cit., 615.

¹²⁷ Sendo de acrescentar ao elenco descrito supra o secretário, que presta assistência ao presidente da reunião, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 5.º da Portaria n.º 349/2008.

¹²⁸ Sejam técnicos ou peritos, seja o representante da CM territorialmente competente no caso concreto, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 5.º da Portaria n.º 349/2008, cfr. TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, op. cit., p. 617.

¹²⁹ E que não deve ser confundido com o direito de audiência prévia previsto no artigo 80.º do CPA, que terá sempre lugar em momento posterior. Quer dizer: ao passo que em sede de audiência prévia o particular é chamado

generalizar, tornando-o, ao fim ao cabo, aplicável à conferência procedimental enquanto instituto jurídico de caráter geral.

Certo é, e de todo o modo, que, uma vez convocada dentro do prazo legalmente previsto, a *conferência decisória* começará sempre pela defesa, devidamente fundamentada, das posições anteriormente assumidas pelas entidades externas ao município, aquando da consulta que teve lugar previamente, de modo a que possam ser objeto de debate entre todos os intervenientes, inclusivamente pelo requerente¹³⁰, tendo em vista a obtenção de um consenso. O que é mais uma obrigação de meios do que de resultados, na medida em que caberá à CCDR tomar¹³¹ uma decisão final e vinculativa¹³², quer haja, quer não haja acordo. No fundo, mais do que um fim em si, a concertação administrativa nesta sede é sobretudo um resultado ideal. Porque o facto de não se chegar a uma posição consensual não impede a adoção de uma decisão final e imperativa. Ao contrário, aliás, dos pareceres emitidos no âmbito da conferência, pois que, se tinham natureza vinculativa ao abrigo de legislação especial, deixarão necessariamente de a ter, atento o disposto no n.º 11 do artigo 13.º-A, que é norma, aliás, que não pode ter sido prevista a despropósito, tendo em conta a forma como este regime está traçado. É que, para todos os efeitos, e não obstante as dúvidas de constitucionalidade que suscita¹³³, a falta de vinculatividade das posições assumidas pelas entidades externas ao município cuja pronúncia é exigida por lei *autoriza* a CCDR competente a praticar um ato administrativo que *resolva* a questão em discussão sem que tenha que estar dependente de acordo. O que não aconteceria, e eis aqui outro aspeto de regime que importa assinalar, se fosse aplicável o disposto no CPA.

a pronunciar-se sobre um projeto de decisão, em *conferência decisória* é-lhe dada a possibilidade de participar no processo de preparação que o antecede, o que pode fazer toda a diferença, repare-se. Quanto mais não seja pela probabilidade de “persuadir [mais facilmente] as entidades públicas a decidir no sentido em que pretende”, cfr. TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, *op cit.*, p. 617.

¹³⁰ Que terá precisamente aí a oportunidade para se manifestar, fazendo sugestões ou propondo soluções.

¹³¹ No prazo de 10 dias, tal como resulta do disposto no n.º7 do artigo 13.º-A do RJUE.

¹³² A qual pode ser, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Portaria n.º 349/2008, favorável, favorável condicionada ou desfavorável ao requerente, e que deverá depois ser comunicada ao município, nos 5 dias seguintes ao término da reunião, sob pena de se presumir que os pareceres emitidos tiveram um sentido favorável à pretensão do requerente, tal como consta expressamente do n.º 14 do artigo 13.º-A do RJUE.

¹³³ Considerando que, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 112.º da CRP, “[n]enhuma lei pode criar outras categorias de atos legislativos ou conferir a atos de outra natureza o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer dos seus preceitos”, parece que é, no mínimo, questionável que os pareceres a emitir em conferência fiquem destituídos da força vinculativa que tinham por efeito da decisão final que venha a ser adotada pela CCDR competente. Sobre o assunto, vide CLÁUDIO MONTEIRO, “**Urbanismo e interesses públicos diferenciados. O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas**”, in *Direito Regional e Local*, n.º4, 2008, p. 19.

Porque, mesmo que se tratasse de conferência deliberativa, em situação alguma se admitiria a tomada de uma decisão final e substitutiva dos demais atos decisórios implicados no caso concreto se não houvesse acordo entre todos os intervenientes. E isto seria assim, precisamente porque a conferência procedimental, tal como está delineada no CPA, assenta num modelo de coordenação administrativa.

Já o mesmo não se pode afirmar relativamente à *conferência decisória* prevista no RJUE, que se aproxima muito mais de um modelo de concentração, o que, se lhe traz efetividade- pois que a tomada de uma decisão, final e vinculativa, não fica dependente de acordo¹³⁴-, não deixa de levantar outras questões juridicamente delicadas e que confinam com a organização administrativa. Não que o regime geral previsto no CPA não coloque questões semelhantes. O que sucede, porém, e como lembram Tiago Serrão e David Pratas Brito, é que, mesmo no âmbito da conferência deliberativa, “nenhum órgão se substitui aos demais em termos de competência”¹³⁵, que é justamente o que acaba por acontecer ao abrigo da *conferência decisória* prevista no RJUE: porque está legalmente habilitada a praticar um ato administrativo imperativo sobre a matéria em discussão, independentemente de haver ou não convergência de posições, a CCDR territorialmente competente vai substituir os demais participantes ou, por outra, a competência que lhe assiste substituirá as demais competências de tipo consultivo que foram exercidas em reunião.

Trata-se, no fundo, de um efeito substitutivo que tem mais incidência orgânica ou organizatória do que incidência procedimental pela concentração de competências que acaba por propiciar. E se é este um regime isento de críticas, é questão que continua em aberto. Mas sempre se dirá que, mesmo sendo solução circunstanciada que faz sentido no âmbito do RJUE, não parece que possa ser generalizada. É que a opção por um regime mais próximo de um

¹³⁴ Nem sequer fica prejudicada pela omissão de pronúncia no âmbito da reunião. Isto é: quer se trate de uma omissão total, utilizando aqui a terminologia adotada por Tiago Serrão e David Pratas Brito, não tendo sido emitido qualquer parecer, quer se trate, ao invés, de uma omissão parcial, situação em que apenas alguns dos intervenientes (ainda que pudesse ser só um, em bom rigor) não se pronunciou sobre o assunto em discussão, atribui-se à postura silente da Administração valor positivo. No fundo, e sendo apenas de ressaltar o regime previsto no n.º 9 do artigo 13.º-A, consideram-se favoráveis as omissões no âmbito da reunião, vigorando, assim, uma presunção de favorabilidade das pronúncias (cfr. TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, op cit., p. 620) que impede que a inércia das entidades competentes (e que deviam ter assumido posição expressamente) comprometam na prática os objetivos de simplificação administrativa que se pretendiam com a convocação da *conferência decisória*. Sobre a omissão, total ou parcial, que tem lugar por ocasião da consulta prévia às entidades externas ao município, antes, ainda, de se saber se se justificará a convocação da conferência decisória, remete-se para a posição adotada pelos autores mencionados supra e no mesmo artigo, cfr. TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, op cit., 619 e 620.

¹³⁵ Cfr. TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, op cit., p.626.

modelo de concentração, pelos efeitos que teria sobre a ordem legal de competências, poderia comprometer a tutela dos interesses públicos setoriais implicados no caso concreto e que importa sempre salvaguardar.

CAPÍTULO III

1. Da identificação das principais fragilidades da conferência procedimental às propostas de solução

Porque *diz* tudo ou quase tudo, o subtítulo escolhido sintetiza bem o *capítulo* final da presente dissertação. É que é este o lugar próprio para a defesa do instituto jurídico da conferência procedimental como instrumento de boa administração aplicado. Mas como até agora pouco mais tem sido do que um instrumento de boa administração em potencial, não há forma de o fazer sem que antes se procure perceber o *porquê*, os motivos que estão por detrás da falta de efetividade de uma figura jurídica que foi prevista com uma intenção generalizante, mas que tem tido fraca adesão junto da Administração Pública, de modo a que se possa avançar com propostas que, se não o solucionam definitivamente, ao menos poderão mitigar o problema.

1.1 O artigo 78.º do CPA: uma norma de habilitação genérica ou uma regra que, na realidade, é uma exceção?

Fosse este outro contexto e dir-se-ia, perante a questão acima colocada, que *nem uma coisa nem outra*. Quer dizer: o disposto no artigo 78.º relativamente ao modo de instituição da conferência procedimental não tem densidade suficiente para assumir o *posto* que se esperava que assumisse como norma de habilitação genérica, de aplicabilidade direta, não chega ser regra, em suma, nem sequer consegue ser o seu contrário. Eis aqui uma ilação que pode parecer precipitada, para além de *pecar* pela formulação, mas que não deixa de sintetizar um dos principais entraves à operatividade da conferência procedimental como mecanismo de simplificação administrativa de carácter geral. E há que reconhecer que a opção tomada pelo legislador não foi, para esse efeito, a mais adequada: analise-se, então, mais de perto a norma cuja função ainda não se percebe muito bem, porque até agora só foi possível defini-la pela negativa, antes de se chegar a uma conclusão, como uma proposta viável para minorar os efeitos negativos de um problema que só foi abordado perfunctoriamente.

Do disposto no n.º 1 do artigo 78.º do CPA resulta claro que a instituição da conferência procedimental depende sempre de previsão específica, seja em lei especial, seja em regulamento, seja em contrato interadministrativo¹³⁶.

É claro, não poderia deixar de ser feita nesta sede uma ressalva ao regime aplicável às conferências de coordenação, pois que pelo menos *habilita* os órgãos competentes a instituí-las apenas por acordo¹³⁷, mas o que é certo é que o princípio continua a ser o mesmo: a norma prevista no CPA e que deveria funcionar como autorização genérica para o efeito não é autossuficiente¹³⁸, retira à Administração a possibilidade de dar operatividade ao instituto da conferência procedimental, socorrendo-se *dela* sempre que houvesse condições para tal, nem permite ao interessado requerer a sua realização¹³⁹. E tudo isto, como facilmente se percebe, para além de não fazer muito sentido, é problemático.

O disposto no CPA relativamente à instituição da conferência procedimental, enquanto figura jurídica de vocação generalizante, deveria valer por si só, deveria ter aplicabilidade direta, dispensando, assim, a necessidade de previsão específica para o efeito. Se assim fosse, se as normas previstas no artigo 78.º do Código fossem habilitações genéricas, autorizando os órgãos competentes a recorrerem à conferência procedimental sempre que possível¹⁴⁰, muito se ganharia em eficiência, pois que o próprio *procedimento* que lhe subjaz seria bem mais simples e expedito, o princípio da boa administração teria decerto mais efetividade e a boa prossecução do interesse público seria facilitada.

Ora, mas não obstante o que se disse, a análise crítica que aqui se pretende fazer ficaria necessariamente incompleta se não se abordasse o problema em discussão sob outra perspetiva. É que, repare-se, em face da insuficiência do disposto no artigo 78.º do CPA relativamente à

¹³⁶ E repare-se que o que se acabou de dizer também é extensível à norma prevista no n.º 2 do artigo 78.º do Código. É que a portaria ministerial também funciona como habilitação específica à instituição da conferência procedimental. A única diferença, no fundo, é o seu âmbito de aplicação, que está circunscrito à Administração direta e indireta do Estado.

¹³⁷ Sendo, no fundo, uma habilitação quase autossuficiente, porque só depende do acordo entre os órgãos competentes, mas específica, porque circunscrita às conferências de coordenação, o que, como já de seguida se verá, contrasta com o regime geral, daí, precisamente, a ressalva que se lhe faz.

¹³⁸ Notando isto mesmo, *vide* TIAGO SERRÃO, “**A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação**”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p.357.

¹³⁹ Isto porque, e como bem lembra Marta PortoCarrero, que chega ainda a abordar este problema (sendo, por isso, nesta matéria, uma exceção à regra na doutrina), “o particular tem direito a que a conferência seja realizada se o solicitar à autoridade competente, mas isto apenas se a conferência já estiver instituída (...), e ele não tem direito a ver essa instituição concretizada”, cfr. MAR PORTOCARRERO, “**Procedimento administrativo- aspetos estruturais**”, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 100, julho-agosto de 2013, p.82.

¹⁴⁰ Ao mesmo tempo que permitiriam ao particular interessado requerer a sua instituição.

instituição da conferência procedimental, poder-se-ia argumentar, como que fazendo uma interpretação corretiva das normas em apreço, que, ao invés de consagrar um regime geral, na realidade, o que o legislador fez foi o oposto. Isto é, as previsões específicas para as quais se remete no CPA seriam tantas que teriam densidade suficiente para serem a regra nesta matéria, pelo que do regime previsto no artigo 78.º pouco mais se esperaria do que mera aplicabilidade residual e, por isso mesmo, quase excepcional. No fundo, estar-se-ia perante uma inversão de papéis.

Acontece, porém, que, para isso, era preciso, desde logo, que as normas setoriais nesta sede, por serem tão numerosas e tão vastas, pudessem ser a regra. E a questão é mesmo esta: é que também não é aqui que reside a solução para o problema da falta de operatividade da conferência procedimental. E isto é assim precisamente porque os diplomas nesta matéria são escassos ou, pelo menos, não têm densidade suficiente para se tornarem norma¹⁴¹.

Portanto, e em extrema síntese, o *diagnóstico* está concluído, o regime previsto no artigo 78.º do CPA relativamente à instituição da conferência procedimental não tem tido efeito útil, pelo que importa encontrá-lo.

Assim sendo, é importante notar desde já que dificilmente se fará da conferência procedimental um instrumento de boa administração aplicado enquanto não se alterar o regime de instituição previsto no CPA. No fundo, do que se trata é de *atacar o problema de frente*. E para tal é necessário eliminar a referência explícita que o legislador faz, no n.º 1 do artigo 78.º, à “previsão específica em lei ou regulamento, ou em contrato interadministrativo” como requisito indispensável nesta matéria. É que só assim, pela via da aplicabilidade direta, se fará do regime de instituição previsto no Código uma habilitação genérica em sentido próprio, porque autossuficiente.

¹⁴¹ Conforme já mencionado anteriormente, muito embora não seja *caso isolado*, para além do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), acrescem apenas, e no essencial, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) e o Regime Jurídico do Sistema da Indústria Responsável (SIR): como facilmente se percebe, e sem prejuízo da importância que assumem nesta sede, os exemplos acabados de referir não chegam, de modo algum, precisamente por serem tão poucos, para sustentar a *tese* de que a previsão em norma especial seria a regra em matéria de instituições de conferências procedimentais.

Dito de outro modo, se resultar claramente da lei do procedimento administrativo que a conferência procedimental pode ser instituída sempre que haja condições para o efeito¹⁴², está dado à Administração o *aval* necessário para se socorrer deste mecanismo de simplificação administrativa sempre que entender que tal se justifica, o que, naturalmente, só lhe trará efetividade enquanto instituto jurídico de vocação generalizante¹⁴³. É aqui, afinal, que se encontra o efeito útil do regime de instituição da conferência procedimental previsto no CPA, na aplicabilidade direta do preceituado no n.º 1 do artigo 78.º.

É certo, caberia perguntar, porque é referência que o legislador também faz, se a possibilidade de instituição de conferências procedimentais por portaria ministerial no âmbito da Administração direta e indireta do Estado não conflituava com o que se acabou de propor, já que também aí se estaria perante uma previsão específica. Mas parece, em resposta a uma crítica possível, que a defesa da aplicabilidade direta disposto no n.º 1 do artigo 78.º consegue conviver com a norma que se lhe segue, ainda que seja esta mais uma opção legislativa do que uma referência imprescindível nesta matéria (bem pelo contrário, até). Essencial será, de todo o modo, que a possibilidade de instituição da conferência procedimental possa ter lugar sempre que se justifique, que o disposto no n.º 1 do artigo 78.º possa servir efetivamente de habilitação genérica bastante para o efeito, relegando-se para as normas especiais a função que lhes cabe enquanto tais, sempre em necessária conformidade com a norma geral que lhes está subjacente.

Portanto, e em suma, o que se propõe não impede o legislador de autorizar a instituição de conferências procedimentais como possibilidade em normas setoriais, em regulamentos, em contratos interadministrativos ou em portarias ministeriais: o que se defende é que em caso algum a previsão específica deve suplantar a previsão geral no CPA¹⁴⁴.

¹⁴² Sempre que se revele mais eficiente o exercício conjugado ou individualizado, mas simultâneo, das competências decisórias implicadas no caso concreto por intermédio de uma reunião entre os respetivos titulares.

¹⁴³ E repare-se que o que se acabou de dizer em relação à Administração não deixa de ser extensível ao papel que aqui poderia estar reservado ao administrado. É que uma autorização verdadeiramente genérica e autossuficiente nesta matéria, como aquela que se propõe, daria ao particular interessado a possibilidade de suscitar a instituição de uma conferência procedimental no caso concreto, sem depender de previsão específica prévia, o que também não seria de somenos para os efeitos aqui pretendidos. Quer dizer: ao mesmo tempo que se permitiria ao particular uma participação mais ativa nesta matéria e, como tal, mais consentânea com a sua posição de interessado no procedimento, estar-se-ia também a contribuir para a implantação da conferência procedimental na prática administrativa.

¹⁴⁴ Talvez já tivesse chegado o momento oportuno de apresentar uma proposta de redação do regime de instituição da conferência procedimental previsto no CPA com as alterações propostas supra. Contudo, parece que isso é sobretudo *trabalho* do legislador. É certo, da doutrina e da academia espera-se mais do que críticas ao Direito posto, porque, mais do que apontar defeitos, é necessário tentar corrigi-los. Mas *uma coisa* é apresentar vias

1.2 A revogação e a anulação dos atos decisórios praticados em conferência procedimental: *quid iuris?*

Desta vez, a questão que agora se coloca prende-se com o modo de proceder quando se mostra necessário ou oportuno pôr termo à eficácia de atos cuja natureza jurídica está ainda por definir. Quer dizer, pressupõe-se que têm conteúdo constitutivo, pois que se espera que sejam tomadas decisões, mas não se sabe, sobretudo quando se discute o resultado de uma conferência deliberativa, se o que está em causa é um ato complexo, como soma de muitas *vontades* que, todavia, não perderam autonomia jurídica, ou se, em bom rigor, do que se trata é de um ato colegial, imputável a outro órgão, distinto dos participantes na reunião. E isto faz toda a diferença em termos práticos.

A questão de saber, se há que anular ou revogar um ato atribuível a todos e cada um dos órgãos que tomaram parte na reunião, na medida da sua competência, ou se, ao invés, há que extinguir a eficácia jurídica de uma deliberação atribuível a uma única vontade orgânica, como se a própria conferência procedimental fosse um órgão colegial, bem pode ser a diferença entre a unanimidade e a maioria. Pelo menos no que à revogação diz respeito, considerando as “razões de mérito, conveniência ou oportunidade” que lhe estão subjacentes¹⁴⁵, até porque é pouco concebível defender uma regra de maioria, muito menos uma regra de unanimidade, perante atos anuláveis, que são necessariamente inválidos.

Ora, mas não obstante a importância prática que aqui assume a determinação da natureza jurídica do ato final a que tende a conferência deliberativa, certo é que não há forma de dar resposta à questão colocada sem atender ao regime legalmente previsto em sede de revogação e de anulação de atos administrativos.

possíveis de solução, como quem aponta um caminho possível a seguir, *outra coisa* é transformar normas jurídicas em noções académicas ou doutrinárias. E é precisamente por isso que se entende que à doutrina e a academia cabe desenhar alternativas viáveis que possam depois ser objeto de concretização pelo legislador. De qualquer forma, propõe-se abaixo uma proposta de alteração ao regime geral de instituição da conferência procedimental:

“Artigo 78.º

Instituição das conferências procedimentais

1- *Independentemente do meio de instituição adotado para o efeito, as conferências procedimentais podem ser realizadas sempre que haja condições para tal, nomeadamente quando o exercício conjugado ou individualizado, mas simultâneo, das competências administrativas implicadas no caso concreto respeito se revele mais adequado aos fins de interesse público a prosseguir no(s) procedimento(s) a que dizem respeito.*

2- *(anterior n.º 3)”*

¹⁴⁵ Tal como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 165.º do CPA.

Assim, quer se queira a revogação, quer se exija a anulação, nos termos do disposto no artigo 169.º do CPA, competentes para o efeito são sempre os autores e respetivos superiores hierárquicos¹⁴⁶ do ato administrativo cuja eficácia jurídica se pretende extinguir.

Portanto, e em suma, o que difere é o fundamento subjacente, porque tanto a competência revogatória como a competência anulatória têm o mesmo *dono*. E porque assim é, para quem considera que da conferência deliberativa resulta um ato que, sendo unânime, também é uma conjugação de competências decisórias que nunca deixaram de pertencer aos respetivos titulares, então, competentes para revogá-lo ou anulá-lo são todos os órgãos participantes na reunião e respetivos superiores hierárquicos¹⁴⁷.

Mas posto isto, cabe agora perguntar de que modo é que o exercício da competência revogatória e anulatória da deliberação final deve ter lugar, considerando que a possibilidade de revogá-la ou anulá-la parcialmente, porque a título individual e de forma isolada, está completamente fora de questão¹⁴⁸. Quer dizer, se não se admite que um dos órgãos participantes possa revogar ou anular por si só a deliberação adotada em conferência¹⁴⁹ - o que se percebe facilmente, pois que se trata de um ato de autoria conjunta-, não haverá outra forma de exercer a competência necessária para o efeito que não seja através da realização de uma segunda reunião, contando com os mesmos órgãos que tomaram parte na reunião anterior ou respetivos superiores hierárquicos, de modo a que o ato decisório a que deu azo e que se pretende extinguir possa ser revogado ou anulado. É esta, de resto, a solução mais consentânea com o princípio da

¹⁴⁶ De ressaltar apenas que, em matéria de revogação, a competência dos superiores hierárquicos só se admite se não estiverem em causa atos administrativos da competência exclusiva do subalterno (cfr. artigo 169.º, n.º 2, parte final, do CPA).

¹⁴⁷ Cfr. TIAGO SERRÃO, “A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p. 352.

¹⁴⁸ Cfr. MARTA PORTOCARRERO, “Procedimento administrativo- aspetos estruturais”, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 100, julho-agosto de 2013, p.93.

¹⁴⁹ O que já não se aplica, todavia, às decisões que venham a ser adotadas em conferência de coordenação. O que sucede, aliás, é exatamente o contrário: uma vez que o que está em causa é o exercício simultâneo, mas individualizado, das competências decisórias implicadas no caso concreto, significando isto que cada órgão participante é autor parcial da decisão que vier a ser tomada, parece claro, tendo em conta o regime geral previsto no CPA, que qualquer um *deles* poderá revogar ou anular o ato que lhe é imputável, como se de um poder de veto se tratasse, o que, contrastando diametralmente com o consenso que se exige para o efeito em conferência deliberativa, pode trazer mais problemas do que soluções na prática. É que, repare-se, a possibilidade que é dada a todos e a cada um dos órgãos participantes de revogar ou anular as decisões que lhe são imputáveis, porque é o suficiente para pôr termo ao resultado unitário a se chegou com a conferência de coordenação (e que muitas vezes se traduz no deferimento da pretensão do interessado), não deixa de ser um fator de insegurança jurídica que é pouco compatível com a sua implantação na prática administrativa.

identidade do paralelismo de formas/procedimentos plasmado no n.º 1 do artigo 170.º do CPA¹⁵⁰: se a revogação e a anulação devem ter lugar nos mesmos moldes em que o ato a extinguir foi praticado, então, neste caso, não haverá forma de o fazer sem que se realize uma nova conferência.

Ora, mas o que se disse é apenas uma perspetiva possível sobre a questão em apreço. Trata-se de um princípio de solução perante um problema de regime cuja importância prática não levanta dúvidas, mas que também não deixa de ser reflexo de uma visão de conjunto sobre uma matéria muito mais vasta, sobre a qual não há consenso, e que aqui se prende sobretudo com a natureza jurídica da conferência procedimental.

Repare-se que o que se acaba de notar não é propriamente uma crítica, mas uma conclusão que é quase factual e que, de resto, não deixa de entroncar nas considerações iniciais tecidas supra acerca da natureza jurídica do ato decisório a que tende a conferência deliberativa. Pelo que seria desonesto dizer que esta relação de derivação que se repete sucessivamente não se aplica à perspetiva que aqui se defende relativamente à questão de saber a *quem* pertence a competência revogatória e anulatória dos atos praticados em conferência procedimental. É que, veja-se, para quem os vê como atos colegiais, a solução a dar ao problema que se tem *em mãos* é necessariamente diferente. Isto é, se o que se entende é que a conferência procedimental poderia funcionar como órgão colegial, o que significa que lhe seria imputável qualquer ato praticado em reunião, então, só a conferência procedimental poderia revogar ou anular as decisões que *nela* forem adotadas.

Ora, mas dito isso, também cabe aqui perguntar sobre os efeitos práticos da proposta que aqui se defende. É que o restabelecimento da conferência procedimental como órgão colegial para que os atos que lhe são imputados pudessem ser revogados ou anulados acabaria sempre por redundar na promoção de uma segunda reunião para o efeito, pelo que, neste ponto em específico, as diferenças em relação à posição anterior não são muitas. Mas o modo de exercício da competência é completamente diferente. Ainda mais estando em causa atos praticados em conferência deliberativa: é que, pelo menos para revogar¹⁵¹, a regra da

¹⁵⁰ Cfr. TIAGO SERRÃO, “A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p.353.

¹⁵¹ É que, e retomando o que já se disse anteriormente a este propósito, não parece razoável sujeitar a extinção de atos anuláveis, porque inválidos, a consensos: se o vício invalidante existe, é obrigação do órgão competente pôr-lhe termo tempestivamente.

unanimidade daria lugar à regra da maioria, o que sendo, por si só, um fator de simplificação do regime, permitiria resolver de forma mais expedita um problema que, pela incerteza jurídica que tem trazido, também não tem contribuído para a implantação da conferência procedimental na prática administrativa.

Afinal, tão importante como definir com clareza o regime a seguir quando há que promover o exercício conjugado ou individualizado, mas simultâneo, das competências decisórias implicadas no caso concreto, é saber, enfim, o que fazer quando, por qualquer motivo atendível- seja por razões de mérito ou de oportunidade, seja com fundamento em invalidez-, há que extingui-las da ordem jurídica. E tornar aplicável à conferência procedimental o regime previsto para o funcionamento dos órgãos colegiais, ao mesmo tempo que propiciaria resultados- na medida em que é mais fácil chegar a acordo por maioria do que por unanimidade-, daria aos órgãos e agentes administrativos a segurança jurídica necessária para resolver a questão de saber como proceder quando se mostra conveniente ou necessário expurgar da ordem jurídica os atos decisórios praticados em reunião.

No fundo, do que se trata é de dar à Administração as condições mínimas indispensáveis para que possa fazer uso da conferência procedimental sempre que se justifique, a bem dos objetivos de eficiência à qual também está vinculada, mas sobretudo em benefício da boa prossecução do interesse público, que é a sua razão de ser.

1.3 As garantias administrativas e a conferência procedimental: a reclamação e o recurso hierárquico perante atos praticados por unanimidade¹⁵²

Muito do que se disse relativamente ao modo de proceder quando há que revogar ou anular os atos decisórios praticados em conferência procedimental faz sentido aqui.

É claro, são questões distintas, desde logo porque o recurso às garantias administrativas previstas e reguladas nos artigos 184.º e seguintes do CPA, sendo um meio possível para se obter a revogação ou a anulação de atos praticados pela Administração, também é mais do que

¹⁵² Reconhecendo, desde já, que o tema em apreço *interessa* às conferências de coordenação, como só assim poderia ser, de resto, até porque, mais importante do que saber como se pode reclamar ou recorrer hierarquicamente dos atos decisórios adotados em reunião, é descortinar as consequências que daí podem advir para a estabilidade do que ficou decidido a final, é importante ressaltar aqui que a *nossa* análise incidirá primacialmente sobre o recurso às garantias administrativas no âmbito da conferência deliberativa, tendo em conta as especificidades de regime que convoca.

isso¹⁵³. Mas também há similitudes de regime em nada despiciendas. E que se detetam facilmente através de uma análise comparativa entre as normas aplicáveis *num caso e no outro*. Basta que tanto a competência revogatória e anulatória como a competência para conhecer de reclamações ou recursos hierárquicos têm o mesmo titular: autor(es) e/ou respetivo(s) superior(es) hierárquico(s) do ato contra o qual se pretende reagir. E se isto é assim, parece claro que o modo de proceder quando haja que reclamar ou recorrer hierarquicamente de atos decisórios praticados em conferência procedimental não há-de ser muito diferente do regime que se aplica quando o que se pretende é apenas revogá-los ou anulá-los.

Já se sabe de antemão que a reclamação de atos administrativos deve ser sempre apresentada junto dos respetivos autores, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 191.º do CPA, ao passo que o recurso hierárquico, conforme consta expressamente do n.º 1 do artigo 194.º, deve ser dirigido "ao mais elevado superior hierárquico do autor do ato ou da omissão". Mas não se sabe como se poderá dar operatividade às normas que *regem* o recurso às garantias administrativas no contexto específico da conferência procedimental. Este é que é o cerne da questão, o problema identificado no capítulo anterior repete-se aqui e com as mesmas nuances, sobretudo quando há que reclamar ou recorrer hierarquicamente de uma deliberação unânime cuja natureza jurídica está ainda por descortinar, pelo que as alternativas possíveis para o resolver não devem ser muito diferentes, tanto *num caso* como *no outro*. É certo, para quem considera que de uma conferência deliberativa só pode resultar um ato complexo- como conjugação do exercício de competências decisórias que nunca deixaram de pertencer aos respetivos titulares-, qualquer reclamação que venha a ser suscitada neste contexto terá que ser apresentada junto de todos e de cada um dos órgãos participantes¹⁵⁴, o que implicaria necessariamente a promoção de uma nova reunião para o efeito, sendo esta solução que se aplicaria com as devidas adaptações em sede de recurso hierárquico¹⁵⁵.

¹⁵³ Ou, pelo menos, serve outros objetivos: isto porque, para além de se poder requer a modificação ou a substituição através da impugnação de atos administrativos, também se admite a reclamação ou o recurso hierárquico perante omissões ilegais (cfr. artigo 184.º, n.º1, a) e b) do CPA).

¹⁵⁴ Ainda que, por razões de celeridade e eficiência, se admita a possibilidade de se reclamar apenas perante o órgão com competência para convocar e presidir à reunião, cfr. TIAGO SERRÃO, "A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação", in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, p.354

¹⁵⁵ O requerimento necessário para o efeito seria apresentado junto do órgão com competência para convocar e presidir à conferência, mas dirigido aos superiores hierárquicos dos autores do ato, aos quais caberia, em segunda

Ora, mas para quem vê na deliberação que se pretende que seja adotada a final um ato colegial a resposta tem que ser outra. Mais simples e, por isso, mais facilmente concretizável, mas necessariamente diferente. Basta que a deliberação contra a qual se pretende reagir administrativamente seria imputada à conferência procedimental no âmbito da qual foi adotada. Quer dizer, o ato de que se pretende reclamar ou recorrer hierarquicamente teria um único autor, a conferência propriamente dita como órgão colegial. E seria precisamente nessas *vestes* que decidiria, não por unanimidade, mas por maioria¹⁵⁶, de qualquer reclamação que lhe fosse apresentada e seria também assim¹⁵⁷, que daria resposta ao recurso hierárquico que viesse a ser deduzido contra o ato que lhe era imputável.

Também aqui se vê, enfim, como a defesa da colegialidade no âmbito da conferência procedimental pode ser o início do fim do problema que é a inefetividade que a caracteriza.

1.4 A (in) determinação da natureza jurídica da conferência procedimental: apenas um mecanismo de coordenação da atividade administrativa ou um órgão colegial em potencial?

Eis aqui uma questão que podia ter sido abordada logo de início, pois que não deixa de ser a raiz de muitas das causas subjacentes à fraca adesão dos órgãos e demais agentes administrativos à conferência procedimental, mas que ficou propositadamente para o fim, não fosse este o ponto culminante da presente dissertação.

O essencial da *nossa* defesa está na posição adotada sobre esta matéria, dada a relação de prejudicialidade existente entre a qualificação jurídica da figura em si, como mecanismo de simplificação da atividade administrativa em geral, e a resposta que se dá aos problemas que suscita, tanto em teoria, como na prática. Aliás, o presente subcapítulo é exemplo elucidativo disso mesmo: a abordagem aos aspetos de regime que mais dúvidas suscitam no contexto da conferência procedimental variou na exata proporção da posição que se poderia adotar relativamente à sua natureza jurídica. E logo aqui se vê, nessa antecipação quase *forçada*, por ser praticamente uma inevitabilidade, de matérias tão sensíveis como esta, a importância que assume a questão que cabe agora resolver.

reunião (o que seria, em bom rigor, uma nova conferência), decidir do recurso interposto, cfr. TIAGO SERRÃO, *Op cit.*, p.355 e 356.

¹⁵⁶ Ainda que, e uma vez mais, não pareça concebível que a eliminação da ordem jurídica de atos comprovadamente anuláveis, porque inválidos, dependa de maioria, muito menos de unanimidade.

¹⁵⁷ Mas contando, em princípio, apenas com os superiores hierárquicos dos respetivos membros.

Não é novidade que acerca da qualificação jurídica da conferência procedimental se discutem fundamentalmente duas posições, ambas defensáveis e, mais do que isso, compatibilizáveis. Senão, *vejamos*: considerando que tanto a conferência deliberativa como a conferência de coordenação só fazem sentido no procedimento administrativo- até porque atuam em primeira linha sobre *ele*-, é muito difícil fazer *tábua rasa* da natureza procedimental que lhes está subjacente para defender a tese *contrária* de que, na realidade, o instituto jurídico previsto e regulado nos artigos 77.º e seguintes do CPA reúne todas as condições necessárias para funcionar como órgão colegial; mas tendo em conta que a conferência procedimental também atua sobre a ordem legal de competências, sobretudo quando se trata de conferência deliberativa- uma vez que a deliberação que vier a ser tomada a final, de forma articulada e em conjunto, tomará o lugar dos demais atos administrativos que teriam de ser praticados a título individual¹⁵⁸-, é tão ou mais difícil fazer *tábua rasa* dos traços típicos de um órgão administrativo, *maxime* colegial, que a caracterizam só para defender um exclusivismo procedimental que também não tem adesão à realidade.

Em bom rigor, e acompanhando de perto Marta PortoCarrero, à conferência procedimental deve ser reconhecida uma “*natureza compósita*, resultante de uma interpenetração da organização e do procedimento, ou melhor, que partindo deste se enriquece com elementos organizativos”¹⁵⁹. Eis aqui a qualificação jurídica sintetizada de um mecanismo de simplificação administrativa que começa no procedimento para *tocar* nas competências que *nele* estão implicadas, seja pela adoção conjunta de uma só deliberação final, seja pela prática individualizada, mas simultânea, dos atos decisórios que o caso concreto exige. Eis aqui a via intermédia entre a tese da natureza exclusivamente procedimental da reunião¹⁶⁰ e a tese da

¹⁵⁸ Significando isto que não é apenas o modo de exercício do *poder* que muda, mas também o *poder* em si mesmo, pois que não pode ficar incólume perante o efeito substitutivo que se espera que seja o ponto culminante da reunião.

¹⁵⁹ Cfr. MARTA PORTOCARRERO, **Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo**, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, p.163.

¹⁶⁰ Como instrumento de coordenação administrativa que, quanto muito, alteraria o modo de exercício das competências, mas nunca a competência em si, sendo esta, aliás, a posição que defendem Mário Aroso de Almeida (cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, **Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares: o novo regime do Código do Procedimento Administrativo**, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, p. 92) e Tiago Serrão (cfr. TIAGO SERRÃO, “**A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação**”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo* (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015, pp.353 e 354.

colegialidade¹⁶¹, o *ponto ótimo* entre duas perspectivas distintas, mas conciliáveis, e ao qual se aderiria sem reservas, não fosse este um modelo teórico ideal.

Repare-se, não se duvida que a conferência procedimental transita entre procedimento e organização, mas, em termos práticos, não parece que esta hibridez surta os efeitos desejados. Porque o que lhe confere efetividade enquanto instrumento de boa administração reside essencialmente nas normas que regem o funcionamento dos órgãos colegiais. *Prova* disto está na a forma como o recurso às regras da colegialidade permite responder com eficácia aos mais variados problemas de regime que a conferência procedimental suscita, dando aos órgãos e demais agentes administrativos a segurança jurídica de que precisam para reunirem sempre que considerem que há condições para tal.

Portanto, quem faz administração pública saberia com o que contar e teria à sua disposição um instrumento de simplificação administrativa em sentido próprio, mais expedito e sobretudo mais pragmático. E note-se que o que se acaba de dizer tanto se aplica à conferência deliberativa como à conferência de coordenação¹⁶². É que pô-las a funcionar como órgãos colegiais, sujeitas, desde logo, a quórum de funcionamento e a quórum deliberativo, aplicando-se, pois, a regra da maioria, ao mesmo tempo que favoreceria a participação de todos aqueles que deveriam comparecer como membros de pleno direito, obrigaria à tomada de uma posição efetiva sobre a matéria em discussão, obrigaria, em suma, a que se decidisse tempestivamente, pelo que já não se correria o risco de se dar por terminada a reunião sem que houvesse sido praticado qualquer ato decisório¹⁶³.

Veja-se que parece ter sido essa a posição adotada pelo legislador aquando da aprovação do regime transitório de simplificação de procedimentos administrativos que constava da Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro: é certo que a opção pela imperatividade, nos termos do artigo 3.º, em situações em que houvesse lugar à emissão de pareceres ou de outro tipo de pronúncias

¹⁶¹ Cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, “O que há de novo no procedimento administrativo do ato?”, Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, ano X, Porto, 2013, p. 259.

¹⁶² Muito embora promovam apenas o exercício em simultâneo das competências decisórias implicadas no caso concreto, as conferências de coordenação também podem provocar situações de impasse. Na medida em que o deferimento da pretensão do administrado depende do acordo entre todos os participantes (a diferença é que, ao invés de ser manifestado através de uma só deliberação, mostra-se em várias decisões tomadas ao mesmo tempo), também aqui, e sem querer antecipar mais o que se dirá já de seguida, há a séria probabilidade de se dar por terminada a reunião sem que se tenha chegado a uma conclusão, pois que para isso basta um ato decisório divergente dos demais. No fundo, também no âmbito das conferências de coordenação vigora uma regra de unanimidade na decisão que dificulta, e muito, a operatividade da conferência procedimental em geral.

¹⁶³ O que, note-se, acabaria sempre por redundar em retardamento procedimental, que é precisamente o oposto daquilo que se pretende.

por parte de várias entidades, foi, por si só uma novidade, mas a previsão explícita de quórum de funcionamento, no artigo 5.º, e de uma maioria exigível para as deliberações, no artigo 6.º, não poderia ser mais clara, pois que em causa estão normas que estão no âmbito da colegialidade.

Só se lamenta que o legislador não tenha ido mais longe, fazendo desse regime transitório um regime geral em sentido próprio. E não se pense que daí, da aplicabilidade das regras da colegialidade à conferência procedimental, viessem a resultar graves prejuízos para a prossecução dos interesses públicos setoriais em presença no caso concreto, como se “[n]o colégio, a posição pessoal de cada um dos seus membros [se dissolvesse] na vontade do órgão”¹⁶⁴, até porque, neste caso, *uma coisa não leva à outra*. Isto é, não é porque a conferência procedimental passa a funcionar como órgão- pese embora a necessária transferência de competências que teria que ter lugar-, que os fins de interesse público originalmente confiados aos seus membros a título individual deixam de ter relevância enquanto tais. Essencial será que todos *eles*, sem exceção, sejam objeto de diálogo e de adequada ponderação, que é o mínimo que se exige quando o que está em causa é a razão de ser da função de administrar.

Do que se trata, também aqui, é de encontrar uma solução de equilíbrio entre o pragmatismo do regime da colegialidade e os limites (insuperáveis) da tutela dos interesses públicos que em cada caso cumpre concretizar. E é precisamente nesta síntese que se encontra o *caminho* para efetivação da conferência procedimental como instrumento de boa administração: agora só resta percorrê-lo, que é o mesmo que dizer que é necessário implementá-lo na prática, mas isso é incumbência que cabe em primeira linha ao legislador.

CONCLUSÕES

1. No contexto atual de constante indefinição e instabilidade em que se move o Direito Administrativo vigente, o princípio da boa administração ganha um conteúdo renovado, mais amplo do que aquele que parece resultar da letra do artigo 5.º do CPA, como dever de eficiência na prossecução do interesse público que, antes de se manifestar no exercício da função, a jusante, deve começar precisamente a montante, no plano da organização, no desenho dos entes, órgãos e serviços que deverão desempenhá-la da melhor forma possível.

¹⁶⁴ Cfr. MARTA PORTOCARRERO, **Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo**, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, p. 160.

É, aliás, nesta dupla vertente (funcional e organizatória) que caracteriza o princípio da boa administração que bem pode estar o seu sentido útil, numa síntese entre atividade e organização que diz muito, senão quase tudo, ao Direito Administrativo e que é sempre importante recordar, sobretudo ao legislador.

2. Mas como qualquer princípio jurídico, o dever de boa administração só se realiza cabalmente se servir as finalidades a que se propõe. E porque lhe falta efetividade, torna-se necessário recorrer a instrumentos de simplificação administrativa que permitam trazer economicidade, eficácia e agilidade para a administração pública, seja enquanto atividade, seja enquanto organização: é justamente neste contexto que se enquadra a conferência procedimental.
3. Ao propiciar a reunião *em torno de uma mesa* dos titulares das competências administrativas necessárias à tomada de uma decisão final- contraindo, assim, procedimentos complexos ou criando, ao invés, uma fase comum a procedimentos coligados em função do resultado-, a conferência procedimental, se devidamente aplicada, ao mesmo tempo que agiliza a resolução da situação levada à apreciação da Administração no caso concreto, favorece também a adequada ponderação dos vários interesses públicos setoriais em presença, pois que deixam de ser perspetivados a título individual para passarem a ser objeto de uma visão de conjunto que deve ser, sobretudo, conciliadora. No fundo, simplifica-se a atividade administrativa, tornando-a mais eficiente, mas não se descarta do imperativo de prossecução do interesse público na salvaguarda proporcionalística dos direitos dos administrados: também é sobretudo isto que significa o princípio da boa administração.
4. O que se acaba de dizer, todavia, só adquire pleno sentido se a conferência procedimental encontrar adesão na prática administrativa. E porque também é isso que lhe falta, há que criar condições para que os órgãos e demais agentes administrativos possam recorrer aos seus préstimos como instrumento de boa administração aplicado sempre que considerem que tal se justifica. Mas enquanto se insistir na necessidade de previsão específica para o efeito- negando-se ao CPA a autossuficiência que deveria ter nesta matéria-, ao mesmo tempo que não se altera o princípio vigente de unanimidade na decisão- o que, na prática, pode não levar a decisão alguma, acabando por atrasar ainda mais o procedimento no qual estava inserida-, dificilmente se conseguirá dar à conferência procedimental a efetividade de que precisa.
5. É por isso que se propõe que se aplique à conferência procedimental em geral, independentemente da modalidade que possa assumir no caso concreto, o regime previsto para o funcionamento dos órgãos colegiais: sujeitá-la a quórum de funcionamento e,

sobretudo, a quórum deliberativo permitiria superar uma série de impasses que impedem na prática a tomada de uma decisão. E parece ter sido esta, de resto, a solução adotada pelo legislador, ao abrigo da Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro. Só se lamenta que não tenha ido mais longe, fazendo desse regime transitório um regime geral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COLAÇO ANTUNES, A Ciência Jurídica Administrativa, Coimbra, Almedina, 2012
- MARTA PORTOCARRERO, Modelos de simplificação administrativa- A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002
- MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, “**Os princípios no novo CPA e o princípio da boa administração, em particular**”, in Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2015
- JULIANA FERRAZ COUTINHO, O Público e o Privado na Organização Administrativa: da relevância do sujeito à especialidade da função., Coimbra, Almedina, 2017
- JULIANA FERRAZ COUTINHO, “**O princípio da unidade e da eficácia de ação da Administração Pública: um novo sentido**”, in Organização Administrativa: novos modelos, novos atores (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2018
- Marta PORTOCARRERO, “**Procedimento administrativo- aspetos estruturais**”, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 100, julho-agosto de 2013
- MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Teoria Geral do Direito Administrativo, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2021
- FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administrativo, vol. II, 3ª ed., Almedina, 2016.
- LUIZ CABRAL DE MONCADA, “O princípio geral da boa administração no Direito Administrativo”, in *Estudos em Homenagem a Mário Esteves de Oliveira* (coord. Pedro Costa Gonçalves e Lino Torgal), Coimbra, 2017
- VASCO PEREIRA DA SILVA, Em busca do ato administrativo perdido, Coimbra, Almedina, 1996
- PEDRO COSTA GONÇALVES, Ensaio sobre a boa governação da administração pública a partir do mote da “new public governance”, in *O Governo da Administração Pública*, Coimbra, Almedina, 2013
- PAULO OTERO, O poder de substituição em Direito Administrativo, vol. II, Lisboa, 1995

JOÃO PACHECO DE AMORIM, Os princípios gerais da atividade administrativa no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, 2013

SÉRVULO CORREIA, “**Da conferência procedimental**”, in O Novo Código do Procedimento Administrativo, 1ª edição, Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2016

TIAGO SERRÃO E DAVID PRATAS BRITO, “**A conferência procedimental: reflexões gerias e setoriais**”, in in Organização Administrativa: novos modelos, novos atores (coord. Carla Amado Gomes, Fernanda Neves e Tiago Serrão), Lisboa, 2018,

ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA E JOSÉ DUARTE COIMBRA, **Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA**, Almedina, Coimbra, 2016

CLÁUDIO MONTEIRO, “Urbanismo e interesses públicos diferenciados. O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas”, in *Direito Regional e Local*, n.º4, 2008

JULIANA FERRAZ COUTINHO, “O que há de novo no procedimento administrativo do ato?”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano X, Porto, 2013

SUZANA TAVARES DA SILVA, “**O princípio (fundamental) da eficiência**”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, VII, Coimbra Editora, Coimbra, 2010

ANA PEREIRA DE SOUSA, “**A culpa do serviço no exercício da função administrativa**”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, ano 72, (I), 2012