

MARCELO REBELO DE SOUSA
Professor catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa
ANDRÉ SALGADO DE MATOS
Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa

Direito Administrativo Geral

Tomo III

Actividade administrativa





Publicações Dom Quixote
Edifício Arcis
R. Ivone Silva, n.º 6-2.º
1050-124 Lisboa – Portugal

Reservados todos os direitos
de acordo com a legislação em vigor

© 2006, Marcelo Rebelo de Sousa,
André Salgado de Matos
e Publicações Dom Quixote

Design
Atelier Henrique Cayatte
com Rita Múrias

Revisão
João Vidigal

1.ª edição
Fevereiro de 2007

Depósito legal n.º 254 054/07

Paginação
Segundo Capítulo

Impressão e acabamento
Guide – Artes Gráficas

ISBN: 978-972-20-3301-5

www.dquixote.pt

Nota prévia

Conforme se dizia em 2004 na nota prévia da primeira edição do Tomo I do *Direito Administrativo Geral*, o plano desta obra contempla três tomos, o primeiro dedicado à introdução ao direito administrativo e aos seus princípios fundamentais, o segundo à organização administrativa e o terceiro à actividade administrativa.

Editado, e já em segunda edição (2006), o Tomo I, deveria seguir-se-lhe o Tomo II. Sucede, no entanto, que a organização administrativa portuguesa atravessa actualmente um período de certa turbulência, perfilando-se a breve trecho reformas, eventualmente com projecções na teoria geral da organização administrativa, da administração estadual directa (designadamente, quanto à estrutura dos ministérios e da administração regional e local do Estado) e indirecta (quanto aos institutos e, eventualmente, às empresas públicas), bem como da administração autónoma (quanto às associações públicas, às autarquias locais e às regiões autónomas, designadamente no que respeita às finanças locais e regionais e às empresas públicas municipais, bem como, novamente, com o espectro da criação de regiões administrativas). A edição imediata do segundo tomo teria, portanto, como consequência previsível a sua desactualização quase instantânea num expressivo segmento da matéria.

Optou-se, por isso, por não transformar para já em tomo impresso os apontamentos policopiados facultados aos alunos sobre a teoria geral da organização administrativa, suspender a edição do Tomo II até à estabilização mínima do seu objecto e avançar desde já para a edição do Tomo III. É certo que actualmente decorrem também trabalhos legislativos de fundo sobre as matérias dos contratos administrativos e da responsabili-

dade civil, mas, tanto quanto é dado perceber neste momento, as alterações que se perspectivam serão menos significativas nas matérias em causa do que no capítulo da organização administrativa. A isto acresce a necessidade imperiosa de fornecer aos alunos elementos de estudo sistematizados sobre a matéria central da actividade administrativa, o que se torna crescentemente difícil em face da ausência de manuais de direito administrativo actualizados — aspectos que sobrelevam mesmo à necessidade de aperfeiçoar ou desenvolver o tratamento de alguns pontos versados.

O presente Tomo III surge, assim, com a perspectiva de uma rápida revisão. Aliás, conforme pode perceber-se pelo aparecimento de uma segunda edição (e não de uma mera reimpressão) do Tomo I, apenas dois anos volvidos sobre a primeira, o presente projecto assenta em actualizações mais frequentes do que aquelas que são tradicionais em obras semelhantes na doutrina portuguesa. Apesar de tal perspectiva, é a primeira vez que um manual nacional de direito administrativo inclui uma teoria geral da actividade administrativa, o tratamento *a se* do plano e dos actos reais no capítulo da actividade administrativa e uma exposição sistemática e unitária das pretensões reintegratórias dos particulares, que abrange, a par da responsabilidade civil, as pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados, as pretensões ao restabelecimento de posições jurídicas subjectivas violadas (incluindo o tratamento substantivo da pretensão à reconstituição da situação actual hipotética) e a pretensão à restituição do enriquecimento sem causa. Isto para além de algumas inovações sistemáticas e de novas perspectivas na abordagem de múltiplos temas, já testadas em vários anos de docência dos autores nas aulas teóricas e práticas de direito administrativo, que decerto não escaparão ao leitor atento.

Mantém-se a filosofia anunciada aquando da primeira edição do Tomo I, sustentada em preocupações de simplicidade e clareza didácticas, tentando sempre não comprometer a profundidade da análise e o rigor do discurso. Espera-se, assim, que a comunidade académica e, em geral, o universo das profissões jurídicas dispensem a este Tomo III um acolhimento pelo menos tão bom como o que teve o Tomo I.

Lisboa, Dezembro de 2006.

Marcelo Rebelo de Sousa
André Salgado de Matos

Siglas e abreviaturas

AAVV	Autores vários
Ac.	Acórdão
ADA	Anuário de Direito do Ambiente
ADG	Apêndice ao Diário do Governo
ADR	Apêndice ao Diário da República
ADSTA	Acórdãos Doutriniais do Supremo Tribunal Administrativo
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APSR	American Political Science Review
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
art.	Artigo
AS	Análise Social
ATC	Acórdãos do Tribunal Constitucional
BauR	Baurecht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BDGCI	Boletim da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos
BFDUC	Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra
BICAM	Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid
BMJ	Boletim do Ministério da Justiça
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CA	Código Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27 424, de 31 de Dezembro de 1936, última alteração pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro)
CA	Il Corriere Amministrativo
CACI	Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, aprovada para ratificação pelo Decreto-Lei n.º 36 158, de 17 de Fevereiro de 1947, ratificada pela Carta de Ratificação do Ministério dos Negócios Estrangeiros, DG-I, de 28 de Abril de 1948.
CADA	Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos
CC	Código Civil (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966, última alteração pela Lei n.º 6/2006, de 23 de Fevereiro).
CC	Comissão Constitucional

CE	Código das Expropriações (Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, última alteração pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro)
CE	Comissão Europeia
CEDOUA	Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente
CJ	Colectânea de Jurisprudência
CJA	Cadernos de Justiça Administrativa
CP	Código Penal (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, última alteração pela Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro)
CPA	Código do Procedimento Administrativo (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro)
CPC	Código de Processo Civil (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44129, de 28 de Dezembro de 1961, última alteração pela Lei n.º 14/2006, de 26 de Abril)
CPA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos (aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, alterado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro)
CRC	Código do Registo Civil (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 131/95, de 6 de Junho, última alteração pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março)
CRCCom	Código do Registo Comercial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de Dezembro, última alteração pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março)
CRP	Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976 (na versão da Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de Agosto)
CRPred	Código do Registo Predial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 224/84, de 6 de Julho, última alteração pela Lei n.º 6/2006, de 23 de Fevereiro)
CT	Código do Trabalho (aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto)
CTF	Ciência e Técnica Fiscal
CVDT	Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 67/2003, de 7 de Agosto, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 46/2003, de 7 de Junho)
CVRC	Convenção de Viena sobre Relações Consulares (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 183/72, de 30 de Maio)
CVRD	Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 48295, de 27 de Março de 1968)
DA	Direito Administrativo
DDC	Documentação e Direito Comparado
DG	Diário do Governo
diss.	Dissertação de mestrado inédita
diss. dout.	Dissertação de doutoramento inédita
DJ	Direito e Justiça
DJAP	Dicionário Jurídico da Administração Pública
DL	Democracia e Liberdade
DocAdm	Documentación Administrativa

DPA	Diritto Processuale Amministrativo
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DR	Diário da República
DReg	Decreto Regulamentar
DSE	Direitos de saque especiais
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
ED	Enciclopedia del Diritto
EeD	Estado e Direito
EDFAAP	Estatuto Disciplinar dos Funcionários e Agentes da Administração Pública (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 24/84, de 16 de Janeiro)
EPARAA	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores (Lei n.º 39/80, de 5 de Agosto, última alteração pela Lei n.º 61/98, de 27 de Agosto)
EPARAM	Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (Lei n.º 13/91, de 5 de Junho, alterada pela Lei n.º 130/99, de 21 de Agosto)
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, alterado pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro)
EuR	Europarecht
FA	Foro Administrativo
Fisc.	Fiscalidade
GARL	Gazeta dos Advogados da Relação de Luanda
GRL	Gazeta da Relação de Lisboa
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz [Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de Maio de 1949, última revisão pela Lei de Alteração de 28 de Agosto de 2006]
HLR	Harvard Law Review
IGT	Inspecção-Geral do Trabalho
IMOPPI	Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e Imobiliário
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JA	Juristische Arbeitsblätter
JBl.	Juristische Blätter
JC	Jornal de Contabilidade
JEVG	Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LAL	Lei das Autarquias Locais (aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na versão da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro)

LAU	Lei da Autonomia Universitária (Lei n.º 108/88, de 24 de Setembro)
LBA	Lei de Bases do Ambiente (aprovada pela Lei n.º 11/87, de 7 de Abril, última alteração pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro)
Leg.	Legislação
LEMIR	Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais
LOFTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, última alteração pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto)
LOG	Lei Orgânica do XVII Governo Constitucional (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 135/2006, de 26 de Julho)
LOSTA	Lei Orgânica do Supremo Tribunal Administrativo (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 40768, de 8 de Setembro de 1956)
MCTES	Ministério da Ciência, da Tecnologia e do Ensino Superior
MJ	Maia Jurídica
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OD	O Direito
OIT	Organização Internacional do Trabalho
org.	Organização
Polis	Polis. Revista de Estudos Jurídico-Políticos
PCC	Pareceres da Comissão Constitucional
PRUOT	Planeamento. Revista de Urbanismo e Ordenamento do Território
RA	Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana
RAL	Revista de Administração Local
RAP	Revista de Administración Pública
RCM	Regimento do Conselho de Ministros do XVII Governo Constitucional (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2005, de 15 de Abril, última alteração pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006, de 18 de Maio)
RDA	Revista de Direito Administrativo
RDAOT	Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território
RDES	Revista de Direito e Estudos Sociais
RDP	Revista de Direito Público
RDP	Revue de Droit Public
REDP	Revue Européenne de Droit Public
relat.	Relatório de mestrado inédito
RFDA	Revue Française de Droit Administratif
RFDUC	Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
RFDUL	Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
RGIMOS	Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de Outubro, última alteração pela Lei n.º 109/2001, de 14 de Dezembro)
RIDC	Revue Internationale de Droit Comparé
RISA	Revue Internationale de Sciences Administratives
RJ	Revista Jurídica

RJDPCP	Regime Jurídico da Realização de Despesas Públicas e da Contratação Pública
RJEOP	Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro)
RJUA	Revista Jurídica do Urbanismo e Ambiente
RJUE	Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, última alteração pelo Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto)
RJUM	Revista Jurídica da Universidade Moderna
RJUPIDH	Revista Jurídica da Universidade Portucalense Infante D. Henrique
RLJ	Revista de Legislação e de Jurisprudência
RMP	Revista do Ministério Público
ROA	Revista da Ordem dos Advogados
RTDP	Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico
RTh	Rechtstheorie
SHS	Schriftenreihe der Hochschule Speyer
SI	Scientia Iuridica
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
StWissStPr	Staatswissenschaften und Staatspraxis
TC	Tribunal Constitucional
TCA	Tribunal Central Administrativo
TCE	Tratado que Institui a Comunidade Europeia
TConf	Tribunal dos Conflitos
TConstE	Tratado que Estabelece uma Constituição para a Europa (assinado em Roma em 29 de Outubro de 2004, JOUE 310, 16 de Dezembro de 2004)
TJCE	Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia
TRC	Tribunal da Relação de Coimbra
UE	União Europeia
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VELBC	Verbo. Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WüRW	Württembergische Zeitschrift für Verwaltung und Verwaltungspflege

Índice

PARTE IV – Actividade administrativa

§ 18 – Teoria geral da actividade administrativa	27
I. Aspectos gerais.....	27
II. Classificações de actos da administração	28
III. Pressupostos dos actos jurídicos da administração.....	33
IV. Elementos dos actos jurídicos da administração.....	35
V. Requisitos dos actos jurídicos da administração.....	38
1. As propriedades dos actos jurídicos da administração	38
2. Requisitos de existência dos actos da administração.....	40
3. Requisitos de legalidade dos actos jurídicos da administração.....	40
4. Requisitos de eficácia dos actos jurídicos da administração.....	42
VI. Existência e inexistência jurídica dos actos da administração	42
1. Noção e aspectos gerais.....	42
2. Relevância da inexistência jurídica.....	43
3. Regime da inexistência	44
VII. Legalidade e ilegalidade dos actos jurídicos da administração	44
1. Noção e aspectos gerais.....	44
2. Ilegalidade e vícios.....	45
3. Ilegalidade e invalidade.....	45
4. Invalidade e desvalores jurídicos	46
a) Nulidade	46
i) Critério e âmbito da nulidade	46
ii) Regime da nulidade.....	47
b) Anulabilidade.....	47
i) Critério e âmbito da anulabilidade	47
ii) Regime da anulabilidade	48
c) Desvalores atípicos	48
5. Ilegalidade e irregularidade	49
a) Critério e âmbito da irregularidade	49
b) A depreciação da invalidade em mera irregularidade: degradação da forma e de formalidades e aproveitamento do acto.....	49
c) Regime da irregularidade.....	50
VIII. Eficácia e ineficácia dos actos jurídicos da administração	51
1. Noção e aspectos gerais.....	51
2. Relação entre os binómios validade/invalidade e eficácia/ineficácia.....	51
IX. A procedimentalização da actividade administrativa	52
1. Procedimento e procedimentalização	52
2. Importância prática e teórica do procedimento administrativo	54
3. Funções do procedimento administrativo	55
4. Procedimento administrativo e processo jurisdicional	56
5. A codificação do procedimento administrativo geral.....	58
a) Vantagens e desvantagens da codificação do procedimento administrativo.....	58
b) Evolução da codificação do procedimento administrativo	59
c) O Código do Procedimento Administrativo de 1991	61

§ 19 – O acto administrativo	67
1. Noção e aspectos gerais.....	67
1. O aspecto «decisão».....	67
2. O aspecto «órgãos da administração».....	71
3. O aspecto «ao abrigo de normas de direito público».....	73
4. O aspecto «visem produzir efeitos jurídicos».....	73
5. O aspecto «situação individual e concreta».....	74
6. A não exigência de carácter externo.....	76
7. Os actos de indeferimento como actos administrativos.....	77
8. Carácter amplo da noção de acto administrativo.....	78
II. História, características e funções do acto administrativo.....	80
1. Evolução histórica e importância actual do acto administrativo.....	80
2. Características do acto administrativo.....	82
3. Funções do acto administrativo.....	84
III. O acto administrativo na ordem jurídica.....	85
1. O acto administrativo e a sentença jurisdicional.....	85
2. O acto administrativo e o negócio jurídico.....	86
3. O acto administrativo e o princípio da legalidade.....	87
4. O acto administrativo e a vontade.....	88
IV. Classificações de actos administrativos.....	88
V. Alguns tipos de actos administrativos.....	98
VI. O procedimento para a emissão de actos administrativos.....	104
1. Princípios fundamentais do procedimento administrativo.....	104
2. O dever administrativo de decisão.....	107
a) Noção e fundamentos.....	107
b) Pressupostos do dever de decisão.....	107
c) Conteúdo do dever de decisão.....	109
d) Consequências da violação do dever de decisão.....	110
3. Prazos.....	110
a) Prazos gerais.....	110
b) Normas sobre contagem de prazos.....	111
4. Notificações.....	113
a) Aspectos gerais.....	113
b) Regime das notificações.....	114
5. Pressupostos procedimentais.....	116
6. Tramitação do procedimento administrativo.....	119
a) Fase da iniciativa.....	119
i) Modalidades de iniciativa.....	119
ii) Em especial, a iniciativa particular.....	120
b) Fase da instrução.....	124
i) Competências em matéria instrutória.....	124
ii) Delimitação do âmbito das diligências probatórias da administração e dos particulares.....	124
iii) Diligências probatórias.....	125
iv) Pareceres.....	126
v) Audiência dos interessados.....	127
vi) Diligências complementares e nova audiência dos interessados.....	130
vii) Relatório do instrutor.....	131
c) Fase da decisão.....	131

d) Actos e formalidades que podem ter lugar em qualquer fase do procedimento administrativo.....	131
i) Produção antecipada de prova.....	132
ii) Intervenção provocada dos interessados.....	132
iii) Medidas provisórias.....	132
iv) Audiência dos interessados.....	134
e) Extinção do procedimento administrativo.....	134
f) Suspensão do procedimento administrativo.....	137
VII. Interpretação do acto administrativo.....	137
VIII. Existência e inexistência do acto administrativo.....	140
1. Requisitos de existência do acto administrativo.....	140
2. Âmbito da inexistência do acto administrativo.....	141
3. Regime jurídico da inexistência do acto administrativo.....	142
IX. Legalidade e ilegalidade do acto administrativo.....	143
1. Requisitos de legalidade do acto administrativo.....	143
a) A existência dos pressupostos subjectivos e elementos dos actos administrativos.....	143
b) Requisitos subjectivos de legalidade dos actos administrativos.....	144
c) Requisitos objectivos materiais de legalidade dos actos administrativos.....	144
i) Requisitos objectivos materiais em geral.....	144
ii) Requisitos relativos ao conteúdo: em especial, as «cláusulas acessórias» dos actos administrativos.....	145
iii) Requisitos relativos ao conteúdo: em especial, a fundamentação dos actos administrativos.....	147
d) Requisitos objectivos formais de legalidade dos actos administrativos.....	150
e) Requisitos objectivos funcionais de legalidade dos actos administrativos.....	151
2. Vícios do acto administrativo.....	152
a) Evolução histórica e relevância actual da teoria dos vícios do acto administrativo.....	152
b) Os tradicionais vícios do acto administrativo.....	154
i) Aspectos gerais.....	154
ii) Usurpação de poder.....	154
iii) Incompetência.....	155
iv) Vício de forma.....	156
v) Desvio de poder.....	156
vi) Violação de lei.....	158
c) Outros vícios do acto administrativo?.....	158
d) Vícios do acto administrativo e vícios da vontade.....	159
3. A invalidade do acto administrativo.....	160
a) A nulidade do acto administrativo.....	160
i) Âmbito da nulidade.....	160
ii) Regime da nulidade.....	172
b) A anulabilidade do acto administrativo.....	174
i) Âmbito da anulabilidade.....	174
ii) Regime da anulabilidade.....	174
c) Desvalores atípicos do acto administrativo.....	177
d) Correspondência entre vícios e desvalores do acto administrativo.....	177
e) Cumulação de desvalores no mesmo acto administrativo.....	178

4. A irregularidade do acto administrativo	179
x. Eficácia, ineficácia e efeitos do acto administrativo	179
1. Requisitos de eficácia do acto administrativo	179
2. Âmbito temporal dos efeitos do acto administrativo	183
3. Efeitos prototípicos dos actos administrativos eficazes	185
xI. Actos administrativos secundários especialmente regulados	188
1. Revogação	189
a) Distinção de figuras afins	189
b) Fundamento da competência revogatória	190
c) Revogação e colisão de princípios	190
d) Revogação e margem de livre decisão	191
e) Requisitos de legalidade da revogação	191
i) Requisitos subjectivos: competência revogatória	192
ii) Requisitos objectivos materiais: objecto da revogação	194
iii) Requisitos objectivos materiais: pressupostos da revogação de actos anuláveis	197
iv) Requisitos objectivos formais: forma e formalidades da revogação	197
v) Requisitos objectivos funcionais: fins da revogação	198
f) Efeitos da revogação	198
2. Substituição e modificação	200
a) Fundamentos da competência substitutiva	200
b) Substituição dispositiva e substituição revisiva	200
c) Regime da substituição e da modificação	201
3. Declaração de nulidade	203
4. Suspensão	204
5. Rectificação	205
6. Actos secundários saneadores: ratificação, reforma e conversão	205
xII. Procedimentos administrativos de controlo	206
1. Procedimentos de controlo de iniciativa oficiosa	207
2. Procedimentos de controlo de iniciativa particular	207
a) Aspectos gerais	207
b) A reclamação	209
c) O recurso hierárquico	211
i) Aspectos gerais	211
ii) Espécies de recurso hierárquico	211
iii) Regime comum do recurso hierárquico	213
iv) Regras específicas do recurso hierárquico necessário	216
v) Regras específicas do recurso hierárquico facultativo	217
d) O recurso hierárquico impróprio	218
e) O recurso tutelar	218
xIII. Procedimentos administrativos executivos	219
1. Noção e aspectos gerais	219
2. Regime dos procedimentos executivos	220
a) Requisitos de legalidade comuns à execução através de actos administrativos e através de actos materiais	220
b) Requisitos de legalidade específicos da execução através de actos materiais	225
§ 20 – O regulamento	238
1. Noção e aspectos gerais	238

II. Regulamento, lei e acto administrativo	238
1. Regulamento e lei	238
2. Regulamento e princípio da legalidade	239
a) Consequências do princípio da legalidade dos regulamentos	239
b) Hierarquia dos regulamentos	241
3. Regulamento e acto administrativo	243
III. Fundamentos e funções dos regulamentos	244
1. Fundamentos dos regulamentos	244
2. Funções dos regulamentos	245
IV. Classificações de regulamentos	245
V. Procedimento regulamentar	247
VI. Interpretação do regulamento	250
VII. Requisitos de existência e de legalidade do regulamento	251
1. Requisitos de existência do regulamento	251
2. Requisitos de legalidade do regulamento	251
VIII. Inexistência do regulamento	256
IX. Ilegalidade e invalidade do regulamento	256
X. Irregularidade do regulamento	258
XI. Eficácia e vigência do regulamento	259
1. Requisitos de eficácia do regulamento	259
2. Cessaçao da vigência do regulamento	260
§ 21 – O contrato administrativo	263
I. Noção e aspectos gerais	263
1. O aspecto «acordo de vontades»	263
2. O aspecto «pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa»	263
II. Evolução histórica e importância actual do contrato administrativo	265
III. O contrato administrativo na ordem jurídica	268
1. Contrato administrativo é princípio da legalidade	268
2. Contrato administrativo e contrato de direito privado da administração	269
a) Os critérios identificadores do contrato administrativo	269
b) O fim do contrato administrativo?	275
c) A aproximação dos paradigmas juspublicista e jusprivatista no Estado social de direito	276
d) A administrativização do regime dos contratos da administração	277
e) Grau de administrativização dos contratos da administração	281
f) A universalização tendencial da figura do contrato administrativo e o carácter marginal do contrato de direito privado da administração ...	282
3. Contrato administrativo e acto administrativo	284
a) O contrato substitutivo de actos administrativos	284
b) O contrato administrativo intraprocedimental	285
c) Procedimentos em matéria contratual e acto administrativo	287
IV. Classificações e tipologias de contratos administrativos	288
1. Classificações de contratos administrativos	288
2. Alguns tipos de contratos administrativos	296
a) Os contratos administrativos previstos no CPA	296
b) Contratos administrativos do direito administrativo geral não previstos no CPA	302

c) Contratos administrativos do direito administrativo especial.....	304
V. O procedimento para a celebração de contratos administrativos.....	309
1. Princípios fundamentais sobre os procedimentos pré-contratuais.....	309
2. Normas gerais sobre os procedimentos pré-contratuais.....	314
3. Procedimento pré-contratual dos contratos de colaboração.....	315
a) Tipos de procedimentos pré-contratuais.....	315
b) Classificações de procedimentos pré-contratuais.....	316
c) Critérios de determinação dos procedimentos pré-contratuais.....	319
i) A regra do concurso público no art. 183.º CPA.....	319
ii) Critérios gerais de determinação dos procedimentos pré-contratuais..	320
iii) Procedimentos pré-contratuais determinados segundo regimes especiais	323
d) Tramitação dos procedimentos pré-contratuais.....	324
i) Regime geral dos procedimentos pré-contratuais.....	324
ii) Procedimentos pré-contratuais sujeitos a regimes especiais.....	334
4. Procedimento pré-contratual dos contratos de atribuição.....	336
5. Procedimento pré-contratual dos contratos de coordenação.....	338
6. Procedimento pré-contratual dos contratos substitutivos	
de actos administrativos.....	338
7. Os actos unilaterais da administração no procedimento pré-contratual.....	339
a) Natureza jurídica dos actos unilaterais pré-contratuais.....	339
b) Destacabilidade ou incorporação dos actos unilaterais pré-contratuais....	339
VI. Interpretação do contrato administrativo.....	340
VII. Existência e inexistência do contrato administrativo.....	342
1. Requisitos de existência do contrato administrativo.....	342
2. Âmbito e regime jurídico da inexistência do contrato administrativo.....	342
VIII. Legalidade e ilegalidade do contrato administrativo.....	343
1. Requisitos de legalidade do contrato administrativo.....	343
2. Vícios do contrato administrativo.....	344
3. Invalidade do contrato administrativo.....	346
a) Desvalores do contrato administrativo.....	346
b) Regimes de invalidade do contrato administrativo.....	347
4. Irregularidade do contrato administrativo.....	349
IX. Cumprimento e incumprimento do contrato administrativo.....	350
X. Execução do contrato administrativo.....	351
1. Espectros problemáticos da execução do contrato administrativo.....	351
2. Restrições da autotutela declarativa e executiva da administração	
na fase de execução do contrato administrativo.....	351
3. Poderes administrativos de autoridade na fase de execução	
do contrato administrativo.....	353
a) Os poderes administrativos na fase de execução do contrato	
administrativo e o art. 180.º CPA.....	353
b) Âmbito objectivo dos poderes administrativos do art. 180.º CPA.....	356
c) Natureza dos actos de exercício dos poderes administrativos	
do art. 180.º CPA.....	358
4. O <i>fait du prince</i>	359
XI. Modificação e extinção do contrato administrativo.....	360
1. Modificação do contrato administrativo.....	360
2. Extinção do contrato administrativo.....	360

§ 22 – As restantes formas de actividade administrativa.....	366
I. O plano.....	366
1. Noção e aspectos gerais.....	366
2. Evolução histórica e importância actual do planeamento.....	367
3. Funções, formas e efeitos dos planos.....	368
a) Funções dos planos.....	368
b) Heterogeneidade dos planos quanto à forma.....	368
c) Heterogeneidade dos planos quanto à vinculatividade.....	370
4. A discricionariedade de planeamento.....	371
5. Regime jurídico dos planos.....	372
6. Alguns problemas jurídicos do planeamento.....	374
II. Os actos reais.....	375
1. Simples actuações administrativas.....	376
a) Noção e aspectos gerais.....	376
b) Tipos de simples actuações administrativas.....	376
c) Regime das simples actuações administrativas.....	379
2. Actos materiais.....	379
a) Noção e aspectos gerais.....	379
b) Actos materiais funcionais e pessoais.....	380
c) Âmbito e relevância dos actos materiais.....	380
d) Classificações de actos materiais.....	381
e) Regime dos actos materiais.....	384
3. Omissões.....	385
a) Noção e aspectos gerais.....	385
b) Evolução histórica do tratamento das omissões.....	386
c) Classificações de omissões.....	386
d) Regime das omissões.....	387
4. O acto tácito.....	389
a) Noção e aspectos gerais.....	389
b) Evolução histórica e importância actual do acto tácito.....	389
c) Modalidades de acto tácito.....	391
d) Natureza jurídica do acto tácito.....	391
e) Pressupostos de formação do deferimento tácito.....	394
f) Regime jurídico do deferimento tácito.....	398
g) Problemas do acto tácito.....	400
5. As actuações informais.....	402
a) Noção e aspectos gerais.....	402
b) Origens históricas e importância actual da actuação administrativa informal.....	402
c) Manifestações da actuação informal.....	403
d) Vantagens, desvantagens e admissibilidade da actuação informal.....	403
e) Regime jurídico das actuações informais.....	404
§ 23 – As pretensões reintegratórias dos particulares como consequências eventuais da actividade administrativa.....	408
I. Noção e aspectos gerais.....	408
II. Responsabilidade civil administrativa.....	409
1. Noção e aspectos gerais.....	409
2. Evolução histórica da responsabilidade civil administrativa.....	410
3. Classificações da responsabilidade civil administrativa.....	413

4. Bases legais da disciplina da responsabilidade civil administrativa	415
5. Responsabilidade civil por acto de gestão pública:	
responsabilidade extracontratual delitual	415
a) Fundamento da responsabilidade administrativa delitual	415
b) Responsabilidade administrativa e responsabilidade pessoal	416
c) Pressupostos da responsabilidade administrativa delitual	417
i) Facto voluntário	417
ii) Ilícitude	418
iii) Ilícitude (cont.): causas de justificação da ilícitude	418
iv) Culpa	422
v) Culpa (cont.): culpa pessoal e culpa do serviço	424
vi) Culpa (cont.): prova da culpa e presunções de culpa	424
vii) Culpa (cont.): causas de exclusão da culpa	425
viii) Dano	426
ix) Nexo de causalidade	427
x) Nexo de causalidade (cont.): causa virtual e comportamento	
lícito alternativo	428
d) A culpa do lesado como causa de exclusão ou modificação	
da responsabilidade administrativa delitual	430
e) Sujeitos do dever de indemnizar na responsabilidade administrativa delitual	431
6. Responsabilidade civil por acto de gestão pública:	
responsabilidade extracontratual pelo risco	433
a) O carácter geral da responsabilidade administrativa pelo risco	433
b) Fundamento da responsabilidade administrativa pelo risco	433
c) Pressupostos da responsabilidade administrativa pelo risco	434
d) Causas de exclusão ou modificação da responsabilidade	
administrativa pelo risco	435
7. Responsabilidade civil por acto de gestão pública: responsabilidade	
extracontratual por facto lícito	436
a) Fundamento da responsabilidade civil administrativa por facto lícito	436
b) Modalidades da responsabilidade civil administrativa por facto lícito	437
c) Responsabilidade pelo sacrifício de bens pessoais	437
d) Responsabilidade por danos causados em estado de necessidade	438
e) Responsabilidade pelo não restabelecimento legítimo	
de posições jurídicas subjectivas violadas	439
8. Responsabilidade civil por acto de gestão pública: responsabilidade contratual	439
9. Responsabilidade civil por acto de gestão pública:	
terceira via da responsabilidade civil	441
10. Responsabilidade civil por acto de gestão pública: a indemnização	444
11. Responsabilidade civil por acto de gestão privada	445
a) Responsabilidade extracontratual delitual, pelo risco e pelo sacrifício	445
b) Responsabilidade contratual e terceira via da responsabilidade civil	448
III. Pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados	448
1. Noção e aspectos gerais	448
2. Pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados	
e responsabilidade civil	448
3. Fundamento das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos	
patrimoniais privados	451

4. Fontes das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos	
patrimoniais privados	451
5. Pressupostos das pretensões indemnizatórias pelo sacrifício de direitos	
patrimoniais privados	452
6. A indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados	454
a) A exigência de uma indemnização contemporânea do sacrifício	454
b) A exigência de uma indemnização justa	455
c) O conteúdo da indemnização pelo sacrifício de direitos	
patrimoniais privados	455
7. As garantias jurisdicionais preventivas de legitimidade do sacrifício	
de direitos patrimoniais privados no caso da expropriação em sentido estrito	456
IV. As pretensões ao restabelecimento de posições jurídicas subjectivas violadas	456
1. Noção e aspectos gerais	456
2. Fundamento das pretensões ao restabelecimento de posições jurídicas	
subjectivas violadas	457
3. Pretensões ao restabelecimento de posições jurídicas subjectivas violadas	
e responsabilidade civil	457
4. Tipos de pretensões ao restabelecimento de posições jurídicas	
subjectivas violadas	458
5. Pressupostos das pretensões ao restabelecimento de posições jurídicas	
subjectivas violadas	460
6. Conteúdo do restabelecimento de posições jurídicas subjectivas violadas	461
7. Modos de efectivação das pretensões ao restabelecimento de posições	
jurídicas subjectivas violadas	461
8. O não restabelecimento legítimo de posições jurídicas subjectivas violadas	462
a) Situações em que é legítimo o não restabelecimento de posições	
jurídicas subjectivas violadas	462
b) A responsabilidade civil sucedânea do restabelecimento de posições	
jurídicas subjectivas violadas e os termos da sua efectivação processual	463
V. A pretensão à reconstituição da situação actual hipotética	464
1. Noção e aspectos gerais	464
2. Fundamento da pretensão à reconstituição da situação actual hipotética	465
3. Reconstituição da situação actual hipotética e realidades conexas	466
a) Reconstituição da situação actual hipotética e execução de sentenças	
de anulação de actos administrativos	466
b) Reconstituição da situação actual hipotética e nulidade dos actos	
administrativos consequentes	467
c) Reconstituição da situação actual hipotética e responsabilidade civil	467
4. Pressupostos da reconstituição da situação actual hipotética	469
5. Conteúdo da reconstituição da situação actual hipotética	469
a) A pretensão à reconstituição da situação actual hipotética	
como pretensão complexa	469
b) A dimensão negativa da reconstituição da situação actual hipotética	469
c) A dimensão positiva da reconstituição da situação actual hipotética	471
d) Conteúdo da reconstituição da situação actual hipotética	
e ressarcimento de danos	473
6. Modos de efectivação da pretensão à reconstituição da situação	
actual hipotética	473

7. Situações em que é legítima a não reconstituição da situação actual hipotética.....	475
a) As «causas legítimas de inexecução» das sentenças de anulação.....	475
b) O reexercício do poder administrativo em sentido igual ou equivalente ao do acto anulado	476
VI. A pretensão à restituição do enriquecimento sem causa.....	477
1. Noção e aspectos gerais.....	477
2. Fundamentos da pretensão à restituição do enriquecimento sem causa.....	478
3. O enriquecimento sem causa e as restantes pretensões reintegratórias dos particulares	480
a) A função da pretensão à restituição do enriquecimento sem causa	480
b) Articulação do enriquecimento sem causa com as restantes pretensões reintegratórias dos particulares.....	480
4. Situações típicas de enriquecimento sem causa	482
5. Pressupostos da pretensão à restituição do enriquecimento sem causa	484
6. Conteúdo do dever de restituição do enriquecimento.....	486
Índice analítico	493



Parte IV

ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

§ 18 – Teoria geral da actividade administrativa

I. Aspectos gerais

O exercício das funções do Estado não se esgota na prática, pelos 1
órgãos encarregados de as prosseguir, de actos isolados e descoordenados;
implica, pelo contrário, um fluxo contínuo e ininterrupto de actos unifi-
cados por uma finalidade comum – ou seja, uma *actividade*. As actividades
em que se traduz o exercício de cada uma das funções do Estado são todas
diferenciadas entre si; tal decorre da diferente natureza e do diferente regime
dos actos que as integram, por sua vez emergentes das diferenças entre as
diversas funções exercidas (*supra*, I, 2-1 ss.). Assim, as actividades consti-
tuínte, política, legislativa, jurisdicional e administrativa correspondem às
funções do Estado com idênticas designações; a actividade administrativa,
noção que coincide com a de administração pública em sentido material
(*supra*, I, 2-14), é aquela em que se traduz o exercício da função adminis-
trativa do Estado.

Embora unificados pela finalidade comum de prossecução da função 2
administrativa, os actos compreendidos na actividade administrativa não
são todos idênticos; as categorias de actos da administração de natureza e
regime similar designam-se habitualmente como *formas da actividade*
administrativa (ou seja, num determinado sentido, correspondem à noção
de administração pública em sentido formal: *supra*, I, 2-39). As três cate-
gorias mais importantes, quer do ponto de vista teórico, quer do ponto de
vista prático, de actos da administração, são o acto administrativo (*infra*,
19), o regulamento (*infra*, 20) e o contrato administrativo (*infra*, 21);
relevantes são ainda o plano (*infra*, 22-1 ss.) e os actos reais (simples
actuações administrativas: *infra*, 22-25 ss.; actos materiais: *infra*, 22-33 ss.;

omissões: *infra*, 22-45 ss.; actos informais: *infra*, 22-91 ss.). A análise de cada uma das categorias de actos da administração deve, no entanto, ser antecedida do seu enquadramento teórico e dogmático comum. É este o propósito da teoria geral da actividade administrativa.

II. Classificações de actos da administração

3 Os actos da administração podem classificar-se de acordo com seis critérios básicos: o substrato ontológico, a relevância jurídica, a projecção no mundo físico, o conteúdo, o número de vontades necessárias para a sua perfeição e o grau de intensidade do interesse público prosseguido.

a) Quanto ao *substrato ontológico* que lhes está subjacente, os actos da administração são *positivos* ou *negativos*, ou seja, respectivamente, *acções* ou *omissões*. Acções são condutas evitáveis; omissões são abstenções de condutas possíveis. As acções e as omissões têm em comum a circunstância de serem comportamentos domináveis pela vontade; os meros factos jurídicos, ocorrências com projecção jurídica mas de carácter não voluntário, podem ter relevância jurídico-administrativa (por exemplo, o decurso do tempo releva para efeitos do cômputo de prazos e constitui pressuposto da prática de actos, bem como da relevância jurídica de determinadas omissões: *infra*, 22-81) mas não são actos jurídicos e, por isso, não integram a actividade administrativa em sentido estrito. Os regulamentos, os actos administrativos, os contratos administrativos, os planos e as simples actuações administrativas são todos actos positivos; os actos materiais e os actos informais podem ser positivos ou negativos (*infra*, 22-36, 22-93).

4 b) Quanto à sua *relevância jurídica*, os actos da administração são *jurídicos* ou *não jurídicos*, consoante visem ou não a produção de efeitos de direito. Visar a produção de efeitos não é o mesmo que produzir efeitos: para um acto ser jurídico não é necessário que produza concretamente efeitos jurídicos mas apenas que integre uma categoria conceptual da qual faça parte como elemento caracterizador a aptidão, em abstracto, para a produção de tais efeitos (assim, um acto administrativo nulo não produz quaisquer efeitos mas não deixa de ser um acto jurídico, uma vez que a categoria conceptual do acto administrativo se define, entre outros aspectos,

pela aptidão em abstracto para a produção de efeitos jurídicos: art. 120.º CPA; *infra*, 19-15). À excepção de alguns actos materiais (*infra*, 22-38) e, em particular, dos actos informais (*infra*, 22-91), todos os actos da administração são actos jurídicos. Ainda que imprescindíveis para o funcionamento quotidiano normal da administração, os actos não jurídicos são, em geral, irrelevantes do ponto de vista teórico; a análise dos actos informais justifica-se, contudo, pela sua similitude estrutural com determinados actos jurídicos e pela pretensão de juridicidade de que por vezes surgem espuriamente revestidos.

A relevância ou irrelevância jurídica dos actos da administração é muitas vezes confundida com a sua projecção no mundo físico. Assim, contrapõe-se habitualmente os actos jurídicos aos actos materiais, querendo-se com isto dizer que os últimos não produzem, em caso algum, efeitos de direito. Esta visão é incorrecta, pois existem actos materiais que podem produzir efeitos de direito e que, como tal, são actos jurídicos (*infra*, 22-38). As contraposições correctas são entre actos jurídicos e não jurídicos, por um lado, e entre actos imateriais e actos materiais, por outro.

c) Quanto à sua *projecção no mundo físico*, os actos da administração 5 classificam-se como *imateriais* ou *materiais*. Os actos imateriais têm uma existência apenas espiritual; a natureza externa do direito implica que eles devam ser evidenciados através de manifestações sensorialmente apreensíveis (em geral, a escrita ou a fala), mas estas não se confundem com os actos em si. Os actos materiais são susceptíveis de apreensão sensorial directa. À excepção precisamente dos actos materiais, todos os restantes actos da administração têm carácter imaterial.

Exemplos: o acto administrativo que ordena a demolição de uma construção é um acto imaterial, na medida em que a existência da decisão nele contida é puramente jurídica; o suporte documental em que o teor do acto se encontra vertido existe no mundo exterior mas não se confunde com o acto em causa. Já os actos pelos quais se procede à efectiva demolição da referida construção são actos materiais.

d) Quanto ao *conteúdo*, os actos da administração são *normativos* ou 6 *não normativos*. Os actos normativos têm conteúdo geral e abstracto e os actos não normativos têm conteúdo individual e concreto. Um acto tem conteúdo geral ou individual consoante, respectivamente, os destinatários aos quais visa aplicar-se sejam indetermináveis ou determináveis no contexto em que foi praticado; um acto tem conteúdo abstracto ou concreto

consoante, respectivamente, a situação de facto à qual visa aplicar-se seja indeterminável ou determinável no contexto em que foi praticado. Para um acto ser qualificável como geral e abstracto não basta, assim, que os seus destinatários e a situação de facto a que visa aplicar-se sejam *indeterminados*, no sentido de não serem individualizados; é necessário que eles não sejam sequer susceptíveis de determinação no contexto em que o acto foi praticado. Esta última precisão é relevante para a determinação da natureza jurídica dos chamados actos administrativos gerais (*infra*, 19-19). Só os regulamentos, bem como alguns planos e actos informais, têm carácter normativo (*infra*, 20-1, 22-2, 7, 93); os restantes actos da administração são actos não normativos.

Exemplos: um plano director municipal tem carácter normativo na medida em que estabelece o ordenamento do território municipal em termos que não permitem a determinação das pessoas ou das situações a que se aplica; já o acto administrativo que indefere um pedido de licença para construção em certo local, com base numa proibição constante do plano director municipal, tem carácter não normativo, pois o seu destinatário e a situação a que se aplica são determináveis (e mesmo, neste caso, determinados).

- 7 e) Quanto ao *número de vontades necessárias para a sua perfeição* (i. e., para que adquiram existência jurídica), os actos da administração são *unilaterais*, *bilaterais* ou *multilaterais*. A perfeição dos actos unilaterais depende apenas da existência de uma vontade; a actos bilaterais, da contraposição de duas vontades; a dos actos multilaterais, da contraposição de mais de duas vontades. Como um acto só é bilateral ou multilateral se a ordem jurídica exigir uma pluralidade de vontades contrapostas para que o acto exista, é irrelevante para efeitos desta classificação o concurso de vontades exigidas como mera condição da prática ou da produção de efeitos de actos jurídicos (*infra*, 19-6). Como um acto só é bilateral ou multilateral caso se perfaça necessariamente com a *contraposição* de uma pluralidade de vontades, é também irrelevante o número dos seus autores: apesar da sua complexidade subjectiva, os actos administrativos praticados em co-autoria no exercício de competências conjuntas (*supra*, II) são unilaterais, pois as vontades que através deles se manifestam visam, em última análise, a prossecução da mesma finalidade. O paradigma do acto bilateral (ou multilateral) é o contrato: ele só existe em virtude do concurso de uma pluralidade de vontades; e estas são contrapostas, pois a manifestação de vontade de

cada um dos contratantes visa a prossecução de interesses específicos e tem como consequência a obtenção da contraprestação dos demais. Para além dos contratos administrativos, que têm necessariamente carácter bilateral ou multilateral (*infra*, 21-2), podem tê-lo também alguns actos informais (*infra*, 22-93); todos os restantes actos da administração têm carácter unilateral.

Os actos unilaterais exprimem claramente a autotutela decisória e, eventualmente, executiva da administração, enquanto os actos bilaterais e multilaterais simbolizam a administração consensualizada pós-liberal. Embora seja exagerada a afirmação de uma crise das actuações unilaterais da administração, em particular do acto administrativo, aludida por alguns autores, é inegável a contemporânea expansão da actividade consensual na administração pública (*infra*, 21-9 ss.).

- f) Quanto ao *grau de intensidade do interesse público prosseguido*, os 8 actos da administração classificam-se como *de gestão pública* ou *de gestão privada*. Todos os actos da administração devem visar a prossecução do interesse público definido por lei, mas o grau de intensidade deste interesse público, em particular no confronto com os interesses privados com ele colidentes, não é sempre o mesmo. Os actos de gestão pública estão legalmente vinculados a prosseguir um interesse público cuja maior intensidade justifica a sua supremacia sobre os interesses privados com ele eventualmente conflitantes; os actos de gestão privada estão legalmente vinculados a prosseguir um interesse público cuja menor intensidade implica a sua paridade com os interesses privados com ele eventualmente conflitantes. Em conformidade, os actos de gestão pública são fundamentalmente regulados pelo direito administrativo (que assegura a primazia do interesse público sobre os interesses privados e a posição de autoridade da administração perante os particulares) e os actos de gestão privada são fundamentalmente regulados pelo direito privado (que trata de forma tendencialmente igualitária todos os sujeitos intervenientes, independentemente da sua natureza pública ou privada, nas situações jurídicas por si reguladas).

A jurisprudência tem optado por um critério quase puramente formal de delimitação entre actos de gestão pública ou de gestão privada. Assim, o Tribunal dos Conflitos considera reiteradamente que são actos de gestão pública «os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração no exercício de um poder público, isto é, no exercício de uma função pública, sob o

domínio de normas de direito público, ainda que não envolvam ou representem o exercício de meios de coerção» e que são actos de gestão privada «os praticados pelos órgãos ou agentes da Administração em que esta aparece despida de poder e, portanto, numa posição de paridade com o particular ou os particulares a que os actos respeitam, nas mesmas condições e no mesmo regime em que poderia proceder um particular com inteira subordinação às normas de direito privado» [Ac. TConf. 4/4/2006, Proc. 08/03; também aí citados Acs. TConf. 5/11/1981, Proc. 124, BMJ 311 (1981), 195; 20/10/1983, Proc. 153, ADR 3/4/1986, 18; 12/1/1989, Proc. 198, ADSTA 330 (1989), 845; 12/5/1999, Proc. 338, ADR 31/7/2000, 19; TConf. 29/6/2004, Rec. 1/04]; e STA 22/11/1994, Rec. 33332, ADR 18/4/1997, 8256. Os critérios formais são eminentemente fálveis: a investidura da administração numa posição de poder e a aplicação do direito administrativo são consequências e não causas do carácter de gestão pública dos actos em causa.

9 Os regulamentos, os actos administrativos, os planos e as simples actuações administrativas, bem como as omissões de quaisquer destes actos, são categorias conceptuais privativas do direito público, constituindo por isso, necessariamente, actos de gestão pública. Já os contratos e, sobretudo, os actos materiais da administração são, respectivamente dos pontos de vista estrutural e ontológico, substancialmente idênticos a condutas puramente privadas; em tese, podem, portanto, existir contratos e actos materiais da administração, quer de gestão pública, quer de gestão privada. No entanto, a sua qualificação numa destas duas categorias suscita complexos problemas teóricos e graves dificuldades práticas (*infra*, 21-14 ss., 22-41).

10 A distinção entre actos da administração de gestão pública e de gestão privada, fortemente arraigada na legislação, na doutrina e na jurisprudência jurídico-administrativas portuguesas, tem sido criticada por assentar em critérios irracionais ou por, em virtude da sua fluidez, ser insusceptível de uma redução científica credível. Argumentos em favor da tese negacionista da distinção são a circunstância de toda a administração pública, nos sentidos orgânico e material, prosseguir necessariamente, embora com variações de intensidade, o interesse público, e o facto de, em consequência, toda a actividade administrativa ser necessariamente regulada, em maior ou menor medida, pelo direito administrativo. Na verdade, existe uma reserva constitucional de direito administrativo no exercício da função administrativa, que o art. 2.º, 5 CPA reconheceu, abrangendo, no mínimo, os princípios fundamentais da actividade administrativa (*supra*, I, 8, 10) e a vinculação da administração pública aos direitos fundamentais (art. 18.º, 1 CRP). A legislação do contencioso administrativo actualmente vigente evita cautelosamente a utilização das expressões «gestão pública» e «gestão privada», tendo mesmo alargado a competência dos tribunais administrativos aos litígios emergentes de alguns contratos tradicionalmente entendidos como de direito privado [art. 4.º, 1, e), f) ETAF] e submetido à jurisdição administrativa a generalidade dos litígios emergentes de responsabilidade civil administrativa [art. 4.º, 1, g), h) ETAF; *infra*, 23-14]; mas continua a pressupor a separação processual

entre responsabilidade civil por acto de gestão pública e por acto de gestão privada no que respeita à actividade das pessoas colectivas administrativas de direito privado [art. 4.º, 1, i) ETAF], campo em que a distinção se afigura ineliminável. Para além disto, subsiste ainda um regime substantivo específico da responsabilidade civil administrativa por actos de gestão privada (*infra*, 23-14, 16 ss.), continuam a existir contratos da administração subtraídos à jurisdição administrativa e permanece em aberto a questão de saber se tais contratos devem ou não considerar-se substantivamente como de direito privado (sobre estes problemas, *infra*, 21-25 ss.).

III. Pressupostos dos actos jurídicos da administração

Pressupostos de um acto da administração são as condições, quer lógicas, quer cronológicas, da sua prática. A configuração dos pressupostos varia, pelo menos parcialmente, consoante a forma de actividade administrativa, o tipo de acto jurídico e o regime do acto jurídico em concreto, mas é possível proceder a uma sistematização de carácter geral. Os pressupostos dos actos da administração são subjectivos, objectivos e mistos (estes últimos com duas subdivisões, uma subjectiva e outra objectiva).

Os pressupostos subjectivos são o autor e o destinatário.

a) O *autor* é o sujeito jurídico que pratica a conduta que consubstancia um determinado acto da administração. Trata-se de um pressuposto dos actos da administração porque estes, enquanto condutas voluntárias (*supra*, 18-18), têm que ter, por definição, um suporte subjectivo emissor. Alguns actos da administração, como os actos reais, podem ter como autores, quer órgãos, quer agentes da administração (sobre estes conceitos, *supra*, II). Já outros, como os regulamentos, os actos e os contratos administrativos (estes últimos, no que toca à declaração de vontade administrativa), devem necessariamente ser praticados por órgãos, uma vez que traduzem o exercício de competências (*supra*, II). A autoria do acto é subjectivamente complexa quando esteja em causa o exercício de competências conjuntas (falasse, neste caso, em actos praticados em co-autoria: *supra*, II), bem como tratando-se de actos bilaterais [no caso dos contratos, o autor de uma das declarações que lhe dá origem pode mesmo ser um particular].

b) O *destinatário* é a pessoa, singular ou colectiva, ou o ente não personalizado, cuja esfera jurídica é visada por um determinado acto da administração. Só é admissível falar em destinatário quanto aos actos unilaterais; nos actos bilaterais e multilaterais, cada parte é destinatária das declarações unilaterais de vontade das restantes.

Exemplos: um acto administrativo que determina a demissão de um funcionário público tem como destinatário o funcionário demitido; um regulamento que disciplina os deveres dos criadores de aves tem como destinatários estes criadores. Alguns autores assimilam os destinatários ao objecto dos actos jurídicos; contudo, apesar de a distinção entre destinatários e objecto nem sempre ser fácil de efectuar (sobretudo quando os efeitos dos actos não se produzam sobre coisas mas sobre pessoas), ela deve ser mantida: assim, o objecto de um acto administrativo de requisição é o bem requisitado e o seu destinatário o proprietário do bem em causa. O objecto não é um pressuposto, mas um elemento dos actos da administração (*infra*, 18-20).

14 Os destinatários assumem especial importância nos actos em que são susceptíveis de determinação (ou seja, nos actos não normativos), pois a ordem jurídica estabelece frequentemente para tais actos requisitos de legalidade relativos às suas identidade e/ou características.

15 Os pressupostos objectivos são os *pressupostos de facto e de direito* do acto. Estes constituem as circunstâncias factuais e jurídicas integrantes da previsão da norma cuja estatuição habilita a prática do acto em causa. Os pressupostos de facto e de direito tanto podem ser vinculados por lei como ser aditados pela administração à previsão da norma no exercício de uma margem de livre decisão (*supra*, I, 9-37).

Exemplos: a existência de uma vaga é um pressuposto objectivo do acto administrativo que procede à nomeação de uma pessoa como titular de um determinado órgão; a violação de um dever do subalterno tipificada na lei é um pressuposto objectivo do acto que lhe aplica a sanção disciplinar correspondente; a existência da lei regulamentada é pressuposto objectivo do regulamento de execução; o acto administrativo que determina a demolição de uma construção é pressuposto objectivo dos actos materiais praticados para a demolição efectiva.

16 Pressuposto misto é a *competência*, quer no sentido de poder funcional normativamente definido (competência objectiva: *supra*, II), quer no sentido de titularidade desse poder por um órgão normativamente prescrito (competência subjectiva: *supra*, II). A preexistência de competência, nos seus dois sentidos, é um requisito da maioria dos actos da administração; contudo, alguns actos da administração podem ser praticados por meros agentes (*supra*, 18-12), pelo que não pressupõem a competência.

IV. Elementos dos actos jurídicos da administração

Elementos de um acto da administração são os aspectos integrantes da sua estrutura. O conceito adquire particular importância mercê da sua utilização, embora num sentido amplo, e em parte impróprio, na cláusula geral de nulidade dos actos administrativos do art. 133.º, 1 CPA, segundo a qual são nulos aqueles actos administrativos a que falem *elementos essenciais* (*infra*, 19-207). Os elementos dos actos da administração são subjectivos e objectivos.

Elemento subjectivo dos actos da administração, decorrente da noção de acto jurídico como conduta voluntária, é a *vontade*. A definição daquilo que constitua a vontade para o direito é algo que está envolto em grande controvérsia; não se tratando de uma definição inteiramente satisfatória, pode dizer-se que a vontade é o ânimo de um ente consciente e autodeterminado para a adopção de um determinado comportamento. Uma vez que a administração pública age através de órgãos, que são puras abstracções, um conceito psicológico de vontade é, no entanto, imprestável para o direito administrativo.

O voluntarismo jurídico, com origem na filosofia idealista alemã e apropriado pelo organicismo oitocentista, tem sido objecto de fortes críticas, essencialmente fundadas no carácter insondável da vontade enquanto puro facto psíquico e na demonstração da existência de inúmeros efeitos jurídicos produzidos independentemente da vontade e mesmo contra ela; estas críticas agravam-se no direito público, pois as pessoas colectivas, que são os seus principais actores, não são por definição capazes de vontade. Não obstante, as referências à vontade da administração são frequentes na doutrina, na jurisprudência e mesmo na lei (por exemplo, nos arts. 1.º, 148.º, 178.º e 185.º, 2 CPA), embora geralmente sejam feitas em abstracção de qualquer entendimento teórico-metodológico de fundo acerca do papel da vontade no direito (daí falar-se por vezes de um *dogma da vontade*). Os partidários de concepções jurídicas voluntaristas tentaram superar as objecções à relevância jurídica da vontade descartando o seu entendimento em termos psicológicos em favor de uma visão normativa, segundo a qual é a lei que determina as condições em que as condutas humanas devem ser interpretadas como manifestações de vontade; mas, na realidade, do conceito de vontade em sentido próprio esta visão só retém o nome. Assim, no direito administrativo, o conceito de vontade é uma metáfora dos mecanismos de imputação dos actos das pessoas físicas às pessoas colectivas administrativas de cujos órgãos são titulares ou das quais são agentes (*supra*, II); ou, por outras palavras, um mero efeito jurídico da reunião dos (restantes) pressupostos e elementos do acto (A. Gonçalves Pereira, *Fato e ilegalidade no acto administrativo*, 106).

Os elementos objectivos dos actos da administração subdividem-se em elementos materiais, funcionais e formais.

a) Elementos objectivos materiais são o conteúdo e o objecto. O *conteúdo* (ou *objecto imediato*) é a configuração dos efeitos visados pelo acto. O *objecto* (ou *objecto mediato*) é a realidade ontológica, e em alguns casos mesmo física, sobre a qual o acto visa produzir efeitos.

Exemplos: o conteúdo de um acto administrativo de requisição é a determinação da translação temporária de um bem para a esfera jurídica de uma pessoa colectiva administrativa; o seu objecto é o bem concretamente requisitado.

21 b) Elementos objectivos funcionais são o fim e os motivos. O *fim* é propósito visado por um determinado acto; diz-se fim legal o fim imposto por lei (necessariamente de interesse público: *supra*, I, 9-37) e fim real aquele efectivamente prosseguido com a prática de um acto. Os *motivos* são as circunstâncias que, de um ponto de vista causal, levaram o autor do acto à sua prática.

Exemplos: a salvaguarda da integridade física, da vida e do património é o fim legal do art. 64.º, 5.º, c) LAL, que permite à Câmara Municipal ordenar a demolição ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou perigo para saúde e segurança das pessoas, bem como o fim real de uma deliberação da Câmara Municipal que ordena a demolição de uma concreta construção ao abrigo daquela disposição; a evitação de lesões da saúde e da segurança das pessoas que estejam concretamente em causa é o motivo que leva a Câmara Municipal a adoptar tal deliberação.

22 c) Elementos objectivos formais são a forma e as formalidades. A *forma* é o modo de exteriorização de um determinado acto jurídico. As *formalidades* são trâmites, consistentes em verdadeiros actos ou em meros factos jurídicos, a que podem presidir finalidades diversas: as formalidades anteriores ao acto visam fundamentalmente permitir ou facilitar a sua formação em termos conformes ao bloco de legalidade, ao interesse público e às posições jurídicas subjectivas dos particulares; as formalidades concomitantes do acto, assegurar a observância dos requisitos legais de formação da vontade da administração ou atingir desideratos de transparência, informação e de colaboração da administração pública com os particulares; as formalidades posteriores ao acto, a sua publicitação, prova e/ou eficácia. As formalidades dizem-se *essenciais* ou *não essenciais* consoante sejam estabelecidas por lei ou determinadas por decisão discricionária da administração; e dizem-se ainda *supríveis* ou *insupríveis*, consoante possam ser cumpridas em momento posterior àquele prescrito para a sua prática

normal ou, pelo contrário, só possam ser cumpridas no momento fixado por lei. Quer a forma, quer as formalidades, podem ser *simples* ou *solenes*, consoante a lei se limite a estabelecê-las ou regule, com maior ou menor minúcia, os termos a que deve obedecer o seu cumprimento.

A forma pode ser oral ou escrita; só dentro da última se pode distinguir entre forma simples e solene. A forma simples dos actos unilaterais é a de despacho; possíveis formas solenes são as de portaria (forma exigida, por exemplo, pelo art. 62.º RJEOP para os modelos de caderno de encargos e de programa de concurso nos concursos para celebração de contratos de empreitada de obras públicas), decreto [forma admitida para os regulamentos do Governo pelo art. 119.º, 1.º, h) CRP] e decreto regulamentar (forma que devem revestir os regulamentos independentes do Governo: art. 112.º, 6.º CRP). A forma simples dos actos bilaterais e multilaterais é a de documento escrito, sendo a sua forma solene típica a de escritura pública (admitida, por exemplo, para o acordo de expropriação amigável e exigida para os actos constitutivos das associações públicas de freguesias, das comunidades intermunicipais de fins gerais e associações de municípios de fins específicos, das áreas metropolitanas e das empresas públicas municipais: respectivamente, art. 36.º, 1.º CE, art. 5.º, 3.º da Lei n.º 175/99, de 21 de Setembro, art. 2.º, 4.º da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, art. 4.º, 4.º da Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, art. 5.º, 1.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto).

Exemplos de formalidades: a notificação aos interessados do início do procedimento (art. 55.º CPA), a abertura das reuniões dos órgãos colegiais (art. 14.º, 2.º CPA), os pareceres (art. 98.º CPA), o decurso do prazo para a emissão de pareceres (art. 99.º, 2.º CPA) e a audiência dos interessados (arts. 100.º e 117.º CPA) são formalidades anteriores ao acto; as menções obrigatórias do acto administrativo (art. 123.º CPA) são formalidades concomitantes do acto; a notificação (art. 66.º CPA), a publicação (art. 130.º CPA) e a aprovação [art. 129.º, 1.º a) CPA] são formalidades posteriores ao acto. Todas as formalidades mencionadas são simples; formalidades solenes são os anúncios de abertura de concurso público (art. 87.º, 1.º RJDPCCP) e limitado por prévia qualificação (art. 115.º RJDPCCP), de abertura de procedimento por negociação (art. 137.º, 1.º RJDPCCP), de abertura de concurso para trabalhos de concepção (art. 169.º, 1.º RJDPCCP), de resultados de concurso para trabalhos de concepção (art. 169.º, 2.º RJDPCCP), indicativo (art. 195.º, 1.º RJDPCCP) e de resultados (art. 196.º, 1.º RJDPCCP), que devem obedecer aos modelos constantes dos anexos II, III, IV, VIII, IX e X RJDPCCP, bem como o termo da aceitação de nomeação dos funcionários públicos (art. 9.º, 5.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro).

A forma e as formalidades nunca constituem fins em si mesmos, sendo sempre prescritas pelo bloco de legalidade em atenção a finalidades substanciais que as transcendem, à luz das quais têm necessariamente que ser interpretadas as normas que as impõem. Assim, quando sejam preteridos determinados requisitos de legalidade formais mas os fins que presidiram à sua imposição normativa tenham sido integralmente atingidos por outro modo, a previsão das normas que estabelecem aqueles requisitos não deve considerar-se preenchida e, em consequência, as normas em

causa não devem ser aplicadas. Daqui pode resultar uma *degradação da forma legal* ou a *degradação de formalidades essenciais*, que na prática conduzem a uma depreciação do efeito invalidante do vício em causa a uma mera irregularidade (*infra*, 18-48).

V. Requisitos dos actos jurídicos da administração

1. As propriedades dos actos jurídicos da administração

- 25 Os actos jurídicos da administração que se podem considerar como paradigmáticos, no sentido de serem aqueles para cuja produção a ordem jurídica concorre, são actos dotados de determinadas propriedades. Estas consistem em atributos positivamente valorados pela ordem jurídica, de tal modo que só os actos que cumulativamente os reúnem estão em condições de desempenhar de forma plena as funções que a ordem jurídica lhes assaca. As propriedades dos actos jurídicos da administração são a existência jurídica, a legalidade e a eficácia. As duas últimas pressupõem a primeira: só um acto juridicamente existente é que pode ser legal e/ou eficaz (por outro lado, a eficácia não pressupõe a legalidade: *infra*, 18-51 ss.).
- 26 A *existência jurídica* consiste na identificabilidade mínima (dos pontos de vista orgânico, formal e material) de um concreto *quid* enquanto acto jurídico-público ou enquanto acto pertencente a uma determinada categoria de actos da administração (por exemplo, o acto administrativo, o regulamento administrativo ou o contrato administrativo). Não deve causar estranheza que se mencione a categoria da existência a propósito de uma realidade do domínio do dever ser, como o direito: os comandos jurídicos determinam o que deve ser, mas o direito, enquanto ordem, pertence à categoria do ser. A categoria da existência (assim como a da inexistência) jurídica constitui, por isso, uma verdadeira imposição ontológica.
- 27 A *legalidade* consiste na conformidade dos actos da administração com o bloco de legalidade. Por conformidade entende-se, quer o respeito dos limites impostos pelo bloco de legalidade, quer a observância do fundamento normativo exigido para os actos em causa (ou seja, está em causa o acatamento, respectivamente, tanto da preferência como da reserva de lei: *supra*, I, 8-3, 10 ss., 18 ss.). Quando estejam em causa

actos imateriais, a legalidade desdobra-se, por sua vez, em duas subpropriedades, a validade e a regularidade. A *validade* exprime a conformidade dos actos da administração com os aspectos do bloco de legalidade dos quais a ordem jurídica faz depender o desempenho, pelos actos em causa, das funções que lhes estão atribuídas; a validade consiste, assim, na aptidão intrínseca do acto para a produção dos efeitos jurídicos por si visados. A *regularidade* exprime a plena conformidade dos actos da administração com o bloco de legalidade.

As subpropriedades da validade e da regularidade não são susceptíveis de aplicação aos actos materiais: com efeito, não faz sentido falar-se de *inaptidão* para a produção de efeitos quanto a actos que, pela sua natureza, co-encolhem necessariamente a modificação da realidade exterior. Sendo os conceitos de validade e invalidade totalmente inaplicáveis aos actos materiais, é infeliz o Ac. STA 4/3/2004 (Proc. 01353/03), que qualifica como nula e discute a eventual anulabilidade de um acto material praticado sem título.

A *eficácia* consiste na produção de efeitos jurídicos por um acto jurídico. Efeitos jurídicos são modificações da realidade da ordem jurídica, podendo ou não consistir em modificações da realidade física. 28

A eficácia distingue-se da validade por dizer respeito à produção *efectiva* de efeitos e não à mera *aptidão* para a produção de tais efeitos. A validade depende de circunstâncias imanescentes ao acto em questão (daí falar-se numa aptidão *intrínseca* para a produção de efeitos); já a eficácia depende fundamentalmente de circunstâncias extrínsecas aos actos a que diz respeito (embora esteja parcialmente dependente da sua validade ou invalidade: *infra*, 18-53).

Para que um acto da administração adquira qualquer uma destas propriedades, a ordem jurídica exige-lhe que ele respeite determinadas exigências, denominadas *requisitos*. Os actos que não reúnem cumulativa e integralmente os requisitos que a ordem jurídica lhes impõe são necessariamente actos imperfeitos; embora podendo não ser irrelevantes para o direito, eles ingressam nas categorias da inexistência, da ilegalidade e/ou da ineficácia, às quais a ordem jurídica associa efeitos negativos. Cada uma das categorias de requisitos dos actos da administração refere-se a uma das três propriedades daqueles; fala-se, assim, em requisitos de existência (*infra*, 18-30), de legalidade (*infra*, 18-31 ss.) e de eficácia (*infra*, 18-33). 29

2. Requisitos de existência dos actos da administração

30 A distinção entre o que é juridicamente existente ou inexistente é feita pela própria ordem jurídica, mediante o estabelecimento de requisitos de existência, que são as exigências normativas de cuja verificação cumulativa depende a existência jurídica dos actos da administração. Estas exigências são relativas, quer aos aspectos integrantes da categoria do acto do poder público do Estado, quer aos aspectos integrantes da concreta categoria do acto da administração em que um determinado *quid* pretende ingressar. Os requisitos de existência são, assim, os elementos da previsão de uma norma implícita cuja estatuição corresponde à determinação da aplicação de determinado regime jurídico; ou, por outras palavras, a verificação de todos os requisitos de existência permite a integração de um acto numa determinada categoria jurídica (ou seja, permite que o acto em causa adquira *existência jurídica*) e determina a aplicação do regime jurídico correspondente.

A não verificação de um ou mais requisitos de existência implica a inexistência do acto em causa (*infra*, 18-34 ss.); contudo, a falta de requisitos de existência não impede que determinado acto exista com uma qualificação diversa daquela que lhe correspondia *prima facie* (por exemplo, um acto emanado de um tribunal que pretenda passar-se por acto administrativo não existe enquanto tal, mas pode existir enquanto sentença, ainda que ilegal).

Para se saber quais são os requisitos de existência de um acto é, assim, necessário conhecer o seu conceito e decompô-lo nos seus aspectos constitutivos. Por exemplo, constituem requisitos de identificabilidade mínima de determinado *quid* como acto administrativo (e, por isso, requisitos da sua existência enquanto tal) a ocorrência de uma decisão, o carácter individual e concreto desta e a sua emanção por um órgão da administração, no exercício da função administrativa (art. 120.º CPA; *infra*, 19-1 ss.); qualquer acto que preencha estes requisitos é um acto administrativo e está, como tal, sujeito ao regime dos actos administrativos.

3. Requisitos de legalidade dos actos jurídicos da administração

31 Os requisitos de legalidade são exigências jurídicas de cuja verificação cumulativa depende a legalidade dos actos da administração; as exigências em causa reportam-se a cada um dos pressupostos e elementos dos actos

da administração, pelo que existem requisitos de legalidade subjectivos e objectivos e, dentro dos últimos, requisitos de legalidade materiais, funcionais e formais.

Os requisitos de legalidade podem dizer respeito a momentos anteriores à prática do acto, designadamente ao procedimento para a sua formação (requisitos objectivos formais relativos às formalidades essenciais prévias); podem ser concomitantes do próprio acto (requisitos subjectivos, objectivos formais relativos às formalidades concomitantes e à forma em sentido estrito e objectivos materiais relativos ao conteúdo e ao objecto); e podem ainda incidir sobre averiguações ou ponderações reflectidas no acto mas necessariamente efectuadas em momento anterior (requisitos de legalidade objectivos funcionais e requisitos de legalidade objectivos materiais relativos aos pressupostos de facto). Os requisitos de legalidade afezem-se no momento em que o acto fica perfeito; assim sendo, por definição, os requisitos (necessariamente relativos a formalidades) posteriores à prática do acto não são requisitos de legalidade, podendo, quando muito, ser requisitos de eficácia (*infra*, 18-33).

Para um acto da administração ser legal tem que respeitar todos os 32 seus requisitos de legalidade; a infracção de um ou mais deles acarreta a sua ilegalidade. Esta última pode, por sua vez, conduzir à invalidade ou à irregularidade do acto em causa (*infra*, 18-47); os requisitos de legalidade podem, assim, subdividir-se em requisitos de validade e requisitos de mera regularidade, consoante as consequências associadas à sua pretensão.

Quando se referem requisitos de legalidade subjectivos e objectivos, materiais, funcionais e formais, o que está em causa são categorias de requisitos de legalidade dos actos da administração. Todos os requisitos de legalidade se reconduzem a uma dessas categorias, mas a sua configuração exacta varia consoante a forma de actividade administrativa, o tipo de acto em causa e o regime jurídico estabelecido para um grupo específico de actos da administração. Assim, por exemplo: os requisitos de legalidade dos regulamentos, dos actos administrativos e dos contratos administrativos são em grande medida distintos; dentro dos actos administrativos, não são totalmente idênticos os requisitos de legalidade dos certificados e das licenças; dentro destas, não são totalmente idênticos os requisitos de legalidade das licenças de construção e os das licenças de porte de arma; dentro das licenças de construção não são totalmente idênticos os requisitos de legalidade daquelas que respeitam a habitações e aquelas que respeitam a empreendimentos turísticos.

4. Requisitos de eficácia dos actos jurídicos da administração

- 33 Os requisitos de eficácia são exigências jurídicas de cuja verificação cumulativa depende a eficácia dos actos da administração. Em geral, trata-se de exigências extrínsecas ao acto em causa e, por isso, relativas a momentos posteriores à sua prática (todavia, isto não é assim quando um acto padeça de uma forma de invalidade que implique a ineficácia: *infra*, 18-53). Verificando-se todos os requisitos de eficácia, o acto que a eles está juridicamente sujeito passa a produzir efeitos; a falta de cumprimento de um requisito de eficácia acarreta a ineficácia do acto em causa.

Tal como os requisitos de validade, os requisitos de eficácia variam significativamente entre as diversas formas de actividade administrativa e dentro destas; podem consistir em actos administrativos [aprovação, visto: art. 129.º, 1, a), 2 CPA], em simples actuações administrativas (publicação, notificação: arts. 130.º e 132.º CPA), em factos ou actos (materiais ou imateriais) que correspondam à verificação de condições estabelecidas no próprio acto [condição ou termo: art. 129.º, 1, b) CPA], em actos jurídico-públicos de sufrágio [referendo: art. 129.º, 1, a) CPA], em condutas dos destinatários do acto (a aceitação de alguns actos unilaterais, como a nomeação de funcionários públicos: art. 9.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro).

VI. Existência e inexistência jurídica dos actos da administração

1. Noção e aspectos gerais

- 34 Um acto juridicamente existente é aquele que respeita os seus requisitos de existência (*infra*, 18-30), pelo que a ordem jurídica determina a sua qualificação como acto jurídico e a sua integração numa determinada categoria de actos jurídicos, bem como, consequentemente, a aplicação do regime jurídico que lhe corresponde. Um acto juridicamente inexistente é aquele que não respeita pelo menos um dos seus requisitos de existência, pelo que a ordem jurídica rejeita a sua qualificação como acto jurídico ou a sua recondução à categoria de acto em que pretendia ingressar.

Exemplos de actos juridicamente in-existentes: os actos praticados por usurpadores de funções (isto é, pessoas que se fazem ilegítimamente passar por titulares de órgãos administrativos) são in-existentes enquanto actos da administração, uma vez que não respeitam o requisito de existência que consiste na verificação de um nexo de imputação jurídica a uma pessoa colec-

tiva administrativa; o acto que, embora preenchendo todos os demais aspectos do conceito de acto administrativo e notificado como tal, mas não contenha uma decisão, não seja emanado no exercício da função administrativa ou por um órgão da administração pública, é inexistente enquanto acto administrativo, uma vez que o exercício da função administrativa é um aspecto integrante da categoria do acto administrativo.

De inexistência jurídica pode falar-se em dois sentidos: a *inexistência* 35 *material* corresponde a um nada ontológico, sendo neste caso mais correcto falar-se em inexistência de acto do que, propriamente, em acto inexistente; a *inexistência jurídica* em sentido estrito é um juízo formulado sobre realidades ontologicamente existentes mas às quais o direito recusa a qualificação como jurídicas, ou a qualificação, que pretendem assumir, em determinada categoria jurídica, em virtude de não reunirem os respectivos requisitos de existência. Em ambos os casos, tenha ou não algum suporte ontológico, o «acto inexistente» é, assim, uma mera aparência de acto. Por este motivo, a inexistência jurídica não pode ser considerada um *desvalor* dos actos da administração (*infra*, 18-41 ss.): aquilo que não existe não pode, por definição, ser valioso ou desvalioso.

A relevância da categoria da inexistência jurídica não é pacífica na doutrina portuguesa: os administrativistas de Lisboa tendem a aceitá-la (M. Caetano, D. Freitas do Amaral, M. Rebelo de Sousa, Sérvulo Correia) e os de Coimbra a negá-la (R. Ehrhardt Soares) ou, quando muito, a tratá-la como uma espécie de nulidade agravada (J. C. Vieira de Andrade).

2. Relevância da inexistência jurídica

A inexistência jurídica é, por definição, uma categoria ultra-patológica 36 e, como tal, de ocorrência pouco frequente. Para mais, o legislador tem utilizado a sua liberdade de conformação dos requisitos de existência dos actos da administração no sentido de estabelecer a consequência da nulidade para situações que, *prima facie*, seriam de inexistência: assim, o art. 133.º, 2 CPA considera nulos os actos administrativos viciados de usurpação de poder [al. a)] e praticados sob coacção física [al. e)], situações em que, na realidade, faltam aspectos do conceito de acto administrativo – respectivamente, o exercício da função administrativa e a ocorrência de uma decisão (art. 120.º CPA; *infra*, 19-2, 19-9 ss.). A dissolução, na prática, da inexistência jurídica na nulidade é facilitada pela circunstância de o regime de

ambas ser muito semelhante (*infra*, 18-37, 18-43) a ponto de, por vezes, a lei disciplinar conjuntamente os actos nulos e os inexistentes [arts. 137.º e 139.º, a) CPA]. Estes factores contribuem para que, globalmente, a inexistência jurídica tenha uma relevância muito secundária em todas as formas da actividade administrativa.

3. Regime da inexistência

37 No direito português não existe qualquer disposição normativa que consagre, em termos gerais, o regime da inexistência jurídica. Podem, no entanto, enunciar-se os aspectos fundamentais desse regime, reconstruído a partir da natureza da inexistência jurídica e de alguns dados dispersos pela ordem jurídica: os actos inexistentes não produzem qualquer efeito jurídico, independentemente de declaração jurisdicional ou administrativa; não têm carácter vinculativo e não são susceptíveis de execução coercitiva; a invocação da sua inexistência, mesmo mediante impugnação administrativa ou jurisdicional, não está sujeita a qualquer prazo, pelo que o decurso do tempo não acarreta a sua consolidação na ordem jurídica; são insanáveis mediante ratificação, reforma ou conversão; podem ser desobedecidos por qualquer sujeito jurídico, público ou privado e a sua inexistência pode ser oficiosamente declarada por qualquer órgão administrativo ou jurisdicional; são irrevogáveis, mas susceptíveis de declaração de inexistência; as decisões jurisdicionais que os apliquem não gozam, nessa medida, do efeito de caso julgado.

VII. Legalidade e ilegalidade dos actos jurídicos da administração

1. Noção e aspectos gerais

38 Um acto legal da administração é um acto que respeita os respectivos requisitos de legalidade, sendo portanto juridicamente conforme. Um acto ilegal da administração é um acto que, por não respeitar um dos seus requisitos de legalidade (*infra*, 18-31 ss.), se apresenta numa situação de desconformidade com o bloco de legalidade. Esta desconformidade pode

resultar, quer do desrespeito dos limites impostos pelo bloco de legalidade, quer da ausência de fundamento normativo (ou seja, da violação, respectivamente, da preferência e da reserva de lei: *supra*, I, 8-3, 8-10 ss., 8-18 ss.). Um acto legal da administração é necessariamente válido e regular; já um acto ilegal da administração pode ser inválido ou simplesmente irregular, consoante, em função dos requisitos de legalidade que tenham sido preteridos, a ordem jurídica o prive ou não da aptidão intrínseca para a produção de efeitos jurídicos.

2. Ilegalidade e vícios

Os requisitos de legalidade, cuja preterição origina a ilegalidade dos 39 actos da administração, dizem respeito aos diferentes pressupostos e elementos daqueles actos (*supra*, 18-11 ss., 18-17 ss.); a ilegalidade manifesta-se, assim, de formas diversas, consoante o requisito de legalidade que seja concretamente violado. As formas específicas de manifestação da ilegalidade designam-se como *vícios* (Ac. STA 6/11/1996, Proc. 020196). Em consonância com os pressupostos e elementos dos actos da administração, os vícios destes podem ser subjectivos e objectivos e, dentro dos últimos, formais, materiais e funcionais. Por outro lado, os vícios podem ser próprios ou consequentes, consoante afectem directamente o acto que deles padece ou actos anteriores dos quais a legalidade daquele depende. O conceito de vício assume importância especial na teoria do acto administrativo (*infra*, 19-192 ss.).

3. Ilegalidade e invalidade

Como consequência da sua desconformidade com o bloco de legalidade, 40 os actos da administração são objecto de um juízo desfavorável por parte da ordem jurídica, que envolve a cominação de consequências negativas. A ilegalidade dos actos jurídicos imateriais traduz-se normalmente (salvas as situações marginais de irregularidade: *infra*, 18-47) na sua invalidade, que consiste na inaptidão intrínseca de determinado acto para a produção estável dos efeitos por si visados (embora o acto inválido possa eventualmente produzir efeitos de forma precária: *infra*, 18-45).

4. Invalidade e desvalores jurídicos

A invalidade pode assumir diferentes formas, denominadas *desvalores jurídicos*, a que correspondem regimes também diversos. Os dois desvalores típicos dos actos da administração são a *nulidade* e a *anulabilidade*.

a) Nulidade

i) Critério e âmbito da nulidade

41 A graduação, pela ordem jurídica, do desvalor de um determinado acto jurídico tem por referência critérios substanciais: em princípio, os actos da administração são nulos quando incorrem em ilegalidades de tal modo graves que, perante elas, a ordem jurídica reclama o restabelecimento integral do interesse violado, com a consequente recusa de reconhecimento de efeitos jurídicos ao acto em causa, ainda que tal envolva a postergação de interesses, públicos ou privados, que de outro modo pudessem justificar a sua manutenção. O restabelecimento integral do interesse violado é assegurado pelo regime legal dos actos nulos, que tem precisamente por base a sua total improdutividade jurídica *ab initio* (*infra*, 18-43).

- A nulidade diferencia-se da inexistência na medida em que os vícios de que padece o acto nulo, embora graves, não perturbam a sua qualificação jurídica; assim, o acto nulo é juridicamente existente, embora lhe seja recusada a produção de efeitos jurídicos.

42 O critério material apontado resulta da sistematização das situações de nulidade previstas para cada uma das formas de actividade administrativa, sendo por isso apenas tendencial e insusceptível de aplicação directa pelos operadores jurídicos e pela doutrina: o legislador goza de assinalável liberdade de conformação dos desvalores dos actos da administração, podendo cominar a nulidade para actos menos severamente viciados, bem como a mera anulabilidade para actos afectados por vícios cuja gravidade poderia justificar a nulidade, tudo em função da interpretação conjuntural dos interesses públicos primários (assim, uma certa hiperbolização dos interesses públicos no domínio do ordenamento do território, do urbanismo e do ambiente levou à generalização da nulidade nesses domínios: por exemplo, art. 68.º RJUE, arts. 103.º e 115.º RJIGT). Por isto, é sempre

necessário verificar qual o desvalor normativamente previsto para determinado acto ilegal, independentemente do juízo que possa formular-se acerca da gravidade do vício por ele incorrido.

A relevância da nulidade varia em função das diversas categorias de actos jurídicos da administração: é maior nos regulamentos (*infra*, 20-53 ss.) e menor nos actos e contratos administrativos (*infra*, 19-206 ss., 21-176 ss.).

ii) Regime da nulidade

Os aspectos típicos do regime dos actos nulos, tal como podem induzir-se dos regimes especificamente previstos para diversos actos jurídicos da administração (especialmente os regulamentos, actos e contratos administrativos), são os seguintes: os actos nulos não produzem qualquer efeito jurídico, independentemente de declaração jurisdicional ou administrativa; não têm carácter vinculativo e não são susceptíveis de execução coerciva; a invocação da sua nulidade, mesmo mediante impugnação administrativa ou jurisdicional, não está sujeita a qualquer prazo, pelo que o decurso do tempo não acarreta sua consolidação na ordem jurídica; são insanáveis mediante ratificação, reforma ou conversão; podem ser desobedecidos por qualquer sujeito jurídico, público ou privado e a sua nulidade pode ser oficiosamente conhecida, embora não necessariamente declarada com força obrigatória geral, por qualquer órgão administrativo ou jurisdicional; são irrevogáveis, mas susceptíveis de declaração de nulidade.

b) Anulabilidade

i) Critério e âmbito da anulabilidade

De acordo com um critério material, a anulabilidade corresponde a 44 situações de violação do interesse público menos graves que as conducentes à nulidade, pelo que a necessidade de reposição do interesse público violado, *prima facie* conducente à eliminação dos efeitos do acto jurídico viciado, tem que ser compatibilizada com outros interesses públicos ou privados (designadamente, a tutela da confiança de terceiros e a necessidade de segurança jurídica), *prima facie* conducentes à preservação dos

efeitos do acto jurídico viciado. A compatibilização dos interesses colidentes é assegurada pelo regime legal dos actos anuláveis, em especial na medida em que aquele admite a produção precária de efeitos pelo acto viciado e a consolidação deste na ordem jurídica uma vez decorrido um prazo relativamente curto para a sua impugnação (*infra*, 18-45).

A relevância da anulabilidade varia em função das diversas categorias de actos da administração: trata-se do desvalor residual, e por isso mais frequente, dos actos e contratos administrativos (*infra*, 19-240, 21-176 ss.), sendo praticamente irrelevante nos regulamentos (*infra*, 20-53).

ii) Regime da anulabilidade

45 Os aspectos típicos do regime dos actos anuláveis, tal como podem induzir-se dos regimes especificamente previstos para diversos actos jurídicos da administração (especialmente os actos e contratos administrativos), são os seguintes: os actos anuláveis podem produzir efeitos jurídicos, desde que reúnam os respectivos requisitos de eficácia; na medida em que sejam eficazes, têm carácter vinculativo e são susceptíveis de execução coerciva; a sua anulabilidade só pode ser invocada durante determinado prazo, findo o qual o acto anulável se consolida na ordem jurídica; são sanáveis mediante ratificação, reforma ou conversão; as consequências associadas à sua invalidade só podem ser efectivadas após anulação jurisdicional ou revogação administrativa, que assumem carácter constitutivo; não são passíveis de desobediência pelos diversos sujeitos jurídicos, públicos ou privados, e a sua invalidade pode ser conhecida apenas por um número restrito de órgãos da administração, bem como, a título não oficioso, pelos tribunais administrativos; e são susceptíveis de revogação.

c) Desvalores atípicos

46 A nulidade e a anulabilidade são os desvalores típicos dos actos jurídicos da administração, aos quais correspondem regimes também típicos. Mas a lei pode, para ilegalidades determinadas, cominar desvalores cujo regime não se reconduz integralmente a qualquer um deles, ou seja, desvalores atípicos. Por exemplo, pode um acto inválido produzir efeitos (aspecto típico da anulabilidade: *supra*, 18-45) e, simultaneamente, ser

permitida a sua impugnação a todo o tempo (aspecto típico da nulidade: *supra*, 18-43); pode um determinado vício ser de conhecimento oficioso (aspecto típico da nulidade: *supra*, 18-43), mas o acto viciado seguir, nos restantes aspectos, o regime da anulabilidade.

5. Ilegalidade e irregularidade

a) Critério e âmbito da irregularidade

A irregularidade é a consequência reservada pela ordem jurídica para 47 os actos que padeçam de ilegalidades pouco graves e, como tal, tidas como insusceptíveis de afectar de forma essencial a produção de efeitos estáveis pelos actos viciados em causa. Subjacentes aos casos de irregularidade podem estar apenas vícios competenciais e formais e nunca vícios materiais ou funcionais.

A irregularidade é excepcional no direito administrativo (e, em geral, no direito público), na medida em que, por força do princípio da legalidade, em especial na sua dimensão de preferência de lei, a violação do bloco de legalidade acarreta *prima facie* o não reconhecimento de efeitos aos actos jurídicos ilegais ou a sua destruição, pelo menos potencial (*supra*, I, 8-14).

b) A depreciação da invalidade em mera irregularidade: degradação da forma e de formalidades e aproveitamento do acto

Por vezes, a ordem jurídica comina, *prima facie*, a invalidade (nulidade 48 ou anulabilidade) para um acto jurídico da administração que padece de determinado vício, mas permite que, reunidas determinadas circunstâncias, o acto em causa passe a ser considerado como simplesmente irregular. Este fenómeno é exclusivo dos vícios formais. Situações típicas são as de degradação da forma legal e de degradação de formalidades essenciais em não essenciais (*supra*, 18-24): quando as finalidades que a prescrição da forma ou das formalidades exigidas para um determinado acto foram plenamente atingidos por outro meio, torna-se inútil o cumprimento daqueles requisitos formais (adoptando o critério da inutilidade, mas com

conclusões demasiado extensas, Ac. STA 3/3/2004, Proc. 01240/02). Nestes casos, o acto em causa não é privado da aptidão intrínseca para a produção plena dos seus efeitos principais.

Os tribunais administrativos construíram, sobretudo a propósito do acto administrativo, um princípio do aproveitamento dos actos da administração, nos termos do qual a invalidade de um acto que padeça de vício de forma ou de violação de lei por falta de fundamentação pode ser «des-caracterizada», mantendo-se vigente o acto impugnado, quando, no julgamento, o tribunal possa estar seguro, sem margem para dúvidas, de que o acto, com o sentido e conteúdo com que foi praticado, era a única decisão admissível, independentemente das incidências do procedimento administrativo (por exemplo, Acs. STA 7/10/1991, Proc. 047857; 26/04/2006, Proc. 01275/05). A jurisprudência introduz geralmente algumas limitações à operatividade deste princípio, nomeadamente a existência de margem de livre decisão e de dificuldades na interpretação da lei ou na fixação dos pressupostos de facto afastariam a operatividade deste princípio (Acs. STA 7/10/1991, Proc. 047857), mas, ainda assim, é tudo menos clara a sua admissibilidade: com efeito, ele redundaria numa depreciação do vício de forma à margem da lei, para além de que, para poder concluir que o acto em causa seria necessariamente praticado sem o vício de que padece, o tribunal vai ter que desenvolver uma actividade materialmente instrutória, violando o princípio da separação de poderes (a propósito de vícios concretos, *infra*, 19-135, 19-184).

c) Regime da irregularidade

49 O regime típico dos actos irregulares é fundamentalmente idêntico ao dos actos legais e regulares. A irregularidade pode, no entanto, acarretar uma depreciação dos efeitos secundários dos actos jurídicos afectados, sem afectar os seus efeitos principais. Em especial, os actos meramente irregulares não deixam de ser ilegais, podendo dar origem a responsabilidade disciplinar e civil (e mesmo, teoricamente, contra-ordenacional e criminal) dos seus autores.

VIII. Eficácia e ineficácia dos actos jurídicos da administração

1. Noção e aspectos gerais

Um acto jurídico eficaz é aquele que produz efeitos jurídicos; um acto 50 jurídico ineficaz é aquele que não produz efeitos jurídicos. A ineficácia pode ser originária ou superveniente: a ineficácia originária é mais frequente, correspondendo à preterição dos requisitos de eficácia mais comuns; a ineficácia superveniente pode decorrer da suspensão, administrativa ou jurisdicional, dos efeitos de um acto jurídico. Recorde-se que, ao contrário da validade e da invalidade, que dizem respeito à aptidão ou inaptidão intrínsecas para a produção de efeitos (*supra*, 18-29), a eficácia e a ineficácia têm que ver com as *efectivas* produção ou não produção de efeitos.

2. Relação entre os binómios validade/invalidade e eficácia/ineficácia

Não existe uma correlação necessária entre validade e eficácia, por um 51 lado, e invalidade e ineficácia, por outro: existem actos jurídicos inválidos mas eficazes (os actos anuláveis: *supra*, 18-45) e actos jurídicos válidos mas ineficazes (aqueles que não reúnam os respectivos requisitos de eficácia: *supra*, 18-33). Em todo o caso, a ineficácia pode decorrer necessariamente da invalidade, se esta assumir uma forma – a nulidade – que impeça a produção de efeitos pelo acto. A ineficácia pode ter, assim, duas origens distintas:

a) A ineficácia pode surgir como consequência da preterição de meros 52 requisitos de eficácia [assim, um regulamento é ineficaz se não for publicado: art. 119.º, 1, h), 2 CRP; um acto administrativo desfavorável é ineficaz se não for notificado: art. 132.º, 1 CPA]. Normalmente, a ineficácia decorrente da preterição de requisitos de eficácia tem carácter temporário e é suprável mediante o preenchimento posterior do requisito em falta (tal não ocorre, no entanto, se a verificação do requisito de eficácia em causa depender de uma conduta discricionária – por exemplo, a prática de um acto administrativo de aprovação – e esta for definitivamente recusada pelo órgão competente para a sua adopção).

b) A ineficácia pode surgir como consequência da preterição de requi- 53 sitos de validade (assim, um acto administrativo nulo não produz, como

consequência da sua nulidade, qualquer efeito jurídico: art. 134.º, 1 CPA). A ineficácia decorrente da preterição de requisitos de validade tem, normalmente, carácter definitivo e é insuprível mediante o preenchimento posterior do requisito em falta (o acto ineficaz em consequência de nulidade pode, no entanto, adquirir supervenientemente eficácia, embora apenas na medida em que seja permitida a sanação da sua invalidade).

- 54 A ineficácia de um acto jurídico, ainda que válido, pode ter consequências para actos subsequentes: assim, como os actos ineficazes não produzem efeitos, os actos que procedam à sua aplicação ou execução são necessariamente ilegais e, no caso de se tratar de actos imateriais, inválidos (*infra*, 19-360).

IX. A procedimentalização da actividade administrativa

1. Procedimento e procedimentalização

- 55 Nos primórdios do direito administrativo, o legislador preocupava-se fundamentalmente em fixar os requisitos a que deveriam obedecer as condutas da administração, sem curar de disciplinar o caminho que esta tinha que percorrer até à sua adopção e para a sua execução. Um entendimento restrito do princípio da legalidade levava a que estas matérias fossem vistas como essencialmente respeitantes à esfera interna da administração, estando por isso subtraídas à reserva de lei e abrangidas por uma verdadeira reserva de administração (*supra*, I, 8-7). Actualmente, em consonância com as evoluções ocorridas no entendimento do princípio da legalidade (*supra*, I, 8-9), a tendência é para considerar que, pelo menos tão importante como a decisão, é aquilo que a administração faz antes e depois dela, respectivamente tendo em vista a sua emissão e a sua execução. Com efeito, o apuramento dos elementos de facto e de direito integrantes da previsão normativa habilitante da actuação administrativa, a participação dos interessados na formação da decisão, a auscultação de organismos públicos encarregues da protecção de interesses públicos por ela potencialmente afectados, a ponderação dos interesses públicos e privados relevantes, fazem-se necessariamente antes da decisão e influenciam o seu sentido; esta influência pode ser tão decisiva que a decisão se venha

a reduzir, na prática, a uma mera explicitação da única alternativa possível de actuação no caso concreto, apurada em momento prévio (redução a zero da margem de livre decisão: *supra*, I, 9-40 s.). Do mesmo modo, muitas vezes os actos da administração contêm apenas em potência os efeitos que visam introduzir na ordem jurídica, carecendo posteriormente de actividades complementares para a sua completa efectivação, actividades essas que podem tanger de forma extremamente grave posições jurídicas subjectivas dos particulares. A importância das fases pré e pós-decisórias levou a que a lei passasse a definir o modo de produção e execução das decisões da administração, como concretização do princípio da participação e como garantia do princípio da legalidade, do princípio da prossecução do interesse público, do princípio do respeito pelas posições jurídicas subjectivas dos particulares e dos demais princípios fundamentais da actividade administrativa, bem como das suas vinculações específicas.

Assim, o direito administrativo assistiu à progressiva expansão do fenómeno da *procedimentalização*, com o resultado de que, nos dias de hoje, os actos da administração surgem geralmente inseridos em, ou são produto de, um *procedimento administrativo* disciplinado por lei. Um procedimento administrativo é uma série de condutas dotadas de lógica interna e orientadas para a produção (procedimento decisório) ou execução (procedimento executivo) de uma decisão administrativa; ou, na definição do art. 1.º, 1 CPA, uma sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação, manifestação e execução da vontade da administração. Os actos da administração podem, assim, constituir o momento final de um procedimento que visa a sua prática; podem ser praticados no decurso de um procedimento que visa preparar a prática de um outro acto; e podem ainda ser praticados no decurso de um procedimento que visa executar actos anteriormente praticados.

A procedimentalização da actividade administrativa é hoje quase total: 57 exceptuados os actos praticados em situações de estado de necessidade ou urgência (arts. 3.º, 2 e 151.º, 1 CPA), todos os regulamentos, actos e contratos da administração devem necessariamente ser antecedidos, e executados através de procedimentos administrativos. Salvo situações de coacção directa, os actos materiais jurídicos devem também surgir no decurso de procedimentos administrativos, quer estes visem a prática de actos imateriais, quer a sua execução; o mesmo se aplica à generalidade das simples actuações

administrativas. Apenas os actos não jurídicos, como alguns actos materiais, algumas simples actuações administrativas e os actos informais, fogem, por natureza, à procedimentalização legal da actividade administrativa.

58 O fenómeno da procedimentalização é, actualmente, uma das marcas distintivas do direito público e, em particular, do direito administrativo: enquanto no direito privado a autonomia privada abrange, em regra, não só a conformação do conteúdo e do objecto dos negócios jurídicos como a do seu próprio processo de formação e implementação; já no direito público, a procedimentalização da actividade administrativa reduz ou elimina a autonomia pública da administração pública naquelas matérias, envolvendo por isso a sua subordinação ao direito em termos qualitativamente distintos dos vigentes nas relações interprivadas.

2. Importância prática e teórica do procedimento administrativo

59 O procedimento administrativo reveste-se de grande importância prática. O procedimento decisório permite à administração averiguar os factos e o direito relevantes, mediante a realização de diligências de recolha de prova, a auscultação de organismos públicos encarregues de velar pelos interesses públicos envolvidos e a audição de pessoas ou entidades cujas posições jurídicas subjectivas possam ser afectadas pela decisão, que assim têm a oportunidade de exercer o seu direito de participação (*supra*, I, 7-32 ss.). Por força do princípio da imparcialidade (*supra*, I, 10-20 ss.), a administração está obrigada a ponderar todos os interesses públicos e privados relevantes para a decisão, e só o procedimento permite a sua identificação exaustiva; por sua vez, a ponderação dos interesses públicos e privados identificados no decurso do procedimento habilita a administração a produzir mais facilmente decisões legais, conformes às posições jurídicas subjectivas dos particulares, oportunas e convenientes. Outro aspecto em que se revela a relevância prática do procedimento decisório reside na circunstância de a generalidade dos actos e formalidades que o integram constituírem requisitos de legalidade formal dos actos da administração, cuja preterição tem consequências ao nível das respectivas legalidade e validade (por exemplo, quanto ao acto administrativo, *infra*, 19-197). O procedimento executivo possibilita que os actos jurídicos produzam

facticamente os efeitos por si visados, permitindo assim a prossecução efectiva dos interesses públicos em causa; simultaneamente, constitui uma importante garantia dos particulares em face de actividades que frequentemente introduzem no mundo material, os efeitos desfavoráveis irreversíveis que os actos decisórios, por terem carácter imaterial, continham apenas em potência (*infra*, 19-366, 22-35).

A importância teórica do procedimento administrativo também é significativa. O seu estudo permite analisar de forma sistemática o modo de produção das condutas administrativas, na base de quadros conceptuais e operativos comuns à generalidade das formas de actuação da administração. A viragem da atenção doutrinal para o procedimento foi simultaneamente causa e consequência da superação da visão tradicional do acto administrativo como centro de gravidade de todo o sistema de direito administrativo, que tendia não apenas a obnubilar as restantes formas de actividade administrativa como a obscurecer o entendimento da ligação entre os momentos de ponderação administrativa pré-decisória e a própria decisão [nomeadamente, no que respeita ao funcionamento do princípio da imparcialidade e às funções da fundamentação dos actos administrativos (*infra*, 19-183)]. O procedimento administrativo é também particularmente adequado à compreensão dos fenómenos da administração infra-estrutural, na medida em que esta, em antítese com os anteriores paradigmas da administração agressiva e prestacional, se caracteriza por envolver relações de carácter contínuo entre a administração e os particulares (*supra*, I, 2-24). Alguma doutrina vai mesmo a ponto de considerar o procedimento como o novo conceito-chave do direito administrativo, em substituição do acto administrativo, mas a grande disparidade entre as disciplinas legais dos diversos procedimentos administrativos torna praticamente impossível uma compreensão global da parte geral do direito administrativo a partir da óptica do procedimento administrativo.

3. Funções do procedimento administrativo

Tal como sucede com o próprio direito administrativo (*supra*, I, 3-19), 61 as funções do procedimento administrativo são simultaneamente objectivas e subjectivas, podendo umas e outras revelar-se de modo mais ou

menos intenso em actos e formalidades procedimentais determinados. De um ponto de vista predominantemente objectivo, o procedimento administrativo intensifica a subordinação da administração pública ao direito; permite a identificação e ponderação dos interesses públicos e privados, bem como dos factos e do direito, relevantes para a decisão, assim propiciando o respeito pelo bloco de legalidade administrativa e assegurando a prossecução do interesse público de modo oportuno, conveniente, racional e eficiente; institucionaliza a colaboração entre a administração e os particulares, ampliando a legitimidade da actuação da primeira (N. Luhmann: *legitimação pelo procedimento*) e contribuindo para otimizar a aceitação social das decisões administrativas. De um ponto de vista predominantemente subjectivo, o procedimento permite a participação dos particulares na formação das decisões que lhes dizem respeito, facilitando a salvaguarda das suas posições jurídicas subjectivas perante a administração; assegura que a actuação administrativa se processe com as adequadas transparência e publicidade, permitindo um maior esclarecimento dos particulares a seu respeito; minora o risco da adopção de condutas imprevisíveis, satisfazendo a exigência de previsibilidade imanente ao Estado de direito; e confere padrões objectivos para o controlo, administrativo e jurisdicional, da actividade da administração.

4. Procedimento administrativo e processo jurisdicional

62 Durante muito tempo, vigorou a ideia segundo a qual o procedimento administrativo, desenrolado perante os órgãos da administração activa, e o processo jurisdicional, desenrolado perante os tribunais administrativos, teriam uma mesma natureza: o segundo (então designado como processo administrativo contencioso) não era mais do que uma continuação eventual do primeiro (então designado como processo administrativo gracioso). Esta concepção monista do processo administrativo decorria da circunstância de os tribunais administrativos não serem verdadeiros órgãos jurisdicionais e sim órgãos da própria administração, ainda que com uma função de controlo (*supra*, I, 4-8). As consequências desta construção não eram meramente teóricas, antes se projectando em soluções legais, jurisdicionais e/ou doutrinárias concretas (assim, o carácter necessário do recurso

hierárquico, a designação e caracterização normativa do processo de impugnação de actos administrativos como recurso, a preclusão de alegação contenciosa de vícios não invocados no recurso hierárquico e a limitação dos meios de prova admissíveis na impugnação contenciosa dos actos administrativos).

Em Portugal, a visão monista das relações entre o procedimento e o 63 processo administrativo foi a dominante até 1974, data em que os tribunais administrativos foram integrados no poder judicial, deixando assim inequivocamente de fazer parte da administração (Decreto-Lei n.º 250/74, de 12 de Junho, que integrou organicamente os tribunais administrativos no Ministério da Justiça); a partir deste momento, o princípio da separação de poderes impôs uma abordagem dualista das relações entre procedimento e processo jurisdicional. As diferenças entre o procedimento e o processo administrativos são evidentes aos níveis orgânico, teleológico e principiológico. Do ponto de vista orgânico, o procedimento desenrola-se perante a administração pública, enquanto o processo se desenrola perante os tribunais; do ponto de vista funcional, o procedimento visa a prossecução do interesse público administrativo inerente à função administrativa, enquanto o processo visa o fim público de restauração da paz jurídica inerente à função jurisdicional (*supra*, I, 2-7); do ponto de vista dos princípios enformadores de um e outro, no procedimento administrativo vigora o princípio do inquisitório, que espelha o carácter activo da administração pública ao conferir-lhe o impulso procedimental, enquanto no processo jurisdicional vigora o princípio do dispositivo, que traduz o carácter passivo dos tribunais ao deixar o impulso processual às partes (*supra*, I, 2-12, *infra*, 19-81).

Isto não significa, no entanto, que procedimento e processo sejam re- 64 lidades totalmente distintas e independentes. Desde logo, ambos constituem processos em sentido amplo, ou seja, sucessões ordenadas de actos que visam finalidades determinadas. Por outro lado, ao tramitar o procedimento administrativo, a administração está ciente de que sobre os actos que praticar pode vir a incidir um processo jurisdicional; e o controlo jurisdicional da legalidade das condutas da administração incide potencialmente sobre as formalidades procedimentais, cuja preterição ou deficiente realização implica o vício de forma do acto final. Por fim, procedimento e processo relacionam-se de forma dinâmica: actos praticados num

procedimento administrativo podem ter implicações num processo jurisdicional pendente (por exemplo, a revogação ou substituição do acto administrativo contenciosamente impugnado acarretam a extinção ou modificação do objecto do processo contencioso: arts. 64.º, 65.º CPTA), e uma sentença de um tribunal administrativo pode influenciar procedimentos administrativos pendentes (por exemplo, se anular um acto administrativo procedimental) ou determinar a abertura ou reabertura de um procedimento administrativo encerrado (por exemplo, uma sentença de condenação à prática de acto devido: art. 71.º CPTA).

5. A codificação do procedimento administrativo geral

a) Vantagens e desvantagens da codificação do procedimento administrativo

- 65 A codificação do direito administrativo é reconhecidamente dificultada pelas suas características particulares (*supra*, I, 3-15), mas o procedimento administrativo geral é, porventura, um dos domínios em que tais dificuldades são mais facilmente ultrapassáveis. A codificação do procedimento administrativo geral apresenta várias vantagens, designadamente a clareza, a certeza e acessibilidade das normas gerais que disciplinam a formação das condutas administrativas, quer do ponto de vista dos particulares, quer do ponto de vista da própria administração pública; estas vantagens permitem, por sua vez, acréscimos da eficiência da administração e dos tribunais administrativos, bem como da tutela dos direitos fundamentais dos particulares.
- 66 Existem, todavia, focos de cepticismo doutrinal quanto à utilidade desta codificação, essencialmente fundados no temor de uma excessiva rigidificação do procedimento administrativo, que pudesse manietar a administração na prossecução do interesse público e diminuir a adaptabilidade do direito às evoluções económicas, sociais, culturais e tecnológicas (em Portugal, R. Ehrhardt Soares, «Codificação do procedimento administrativo hoje» e outros escritos). As razões da desconfiança acerca da codificação do procedimento administrativo parecem ser desmentidas pela sua espectacular expansão à escala mundial e pela apreciação globalmente positiva de que os diversos códigos do procedimento administrativo têm sido objecto.

b) Evolução da codificação do procedimento administrativo

A preocupação de sujeitar o procedimento administrativo a um corpo de princípios e regras estáveis e, até certo ponto, comuns, remonta ao final do século XIX: em Espanha, em 1889, foram fixados por lei os termos gerais dentro dos quais cada ministério deveria regular a tramitação dos procedimentos administrativos que corresse perante si (em 1881 uma outra lei tinha feito o mesmo em relação ao procedimento tributário); esta reforma não redundou numa verdadeira codificação do procedimento administrativo geral, antes permitindo e mesmo encorajando a existência de uma multiplicidade de procedimentos especiais. O motivo pelo qual o movimento codificador do século XIX não chegou ao procedimento administrativo é facilmente compreensível, tendo em conta a subsistência de uma concepção da administração como poder público parcialmente auto-legitimado e dotado de uma ampla margem de livre decisão, por isso avessa à acentuada limitação jurídica que necessariamente importaria a existência de uma regulação legal do procedimento administrativo e, para mais, da sua codificação (*supra*, I, 4-11 e 8-6).

Assim, o primeiro verdadeiro marco da codificação do procedimento administrativo deu-se na Áustria, em 1925, com a aprovação, por imposição constitucional e sob influência predominante de A. Merkl, da *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*. A legislação austríaca serviu de inspiração aos códigos de procedimento administrativo polaco (1928, reintroduzido em 1945), checoslovaco (1928), jugoslavo (1930) e estónio (1936). Após a Segunda Guerra Mundial, foi aprovado o *Federal Administrative Procedure Act* americano (1946), seguindo-se uma segunda e uma terceira vaga de códigos de procedimento administrativo nos países do leste da Europa [Checoslováquia: *Správni řád*, 1967; República Checa, *Správni řád*, 2006; Jugoslávia, 1957; Hungria, 1957 (revisto em 1991); Polónia, 1960, revisto em 1980 e 1990; Bulgária, 1970 e 2006; Albânia, 1999; Geórgia, 1999; Letónia, 2001; Rússia, 2002]. Depois de um pioneirismo sem sequência, a codificação do procedimento administrativo geral chegou a Espanha em 1958 (*Ley de Procedimiento Administrativo*, substituída em 1992 pela *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas e del Procedimiento Administrativo Común*), à Noruega em 1967 (*Forvaltningsloven*), bem como à Suíça em 1968 (*Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*), à

Alemanha em 1976 (*Verwaltungsverfahrensgesetz*, com aplicação à Federação; à excepção do Schleswig-Holstein, que já tinha uma *VwVfG* própria desde 1967, todos os *Länder* alemães aprovaram a sua própria legislação na matéria entre 1976 e 1997), ao Luxemburgo em 1978 (*Loi réglant la procédure administrative non contentieuse*, desenvolvida em 1979 pelo *Règlement grand-ducal relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes*), à Finlândia em 1982 (*Hallintolaki*, substituído por novo diploma com a mesma designação em 2003), à Dinamarca em 1985 (*Forvaltningslov*, revisto em 1991), à Suécia em 1986 (*Förvaltningslagen*), a Itália em 1990 (Lei n.º 241, de 7 de Agosto de 1990), à Eslováquia em 1993 (*Administrative Code*, que é o Código de 1967 da antiga Checoslováquia, revisto em 2002), à Holanda em 1994 (*Algemene wet bestuursrecht*, código modular do qual foi aprovada em 1996 a terceira de cinco partes), à Grécia em 1999, à Estónia em 2001 (*Haldusmenetluse Seadus*) e à Eslovénia em 2006 (*Zakon o Splošnem Upravnem Postopku*). Sobre tudo a partir da última década do século XX, o paradigma da codificação do procedimento administrativo expandiu-se para outras partes do globo: o Japão em 1993 (*Gyosei-tetsuzuki*), Macau em 1994 (Código do Procedimento Administrativo), a Mauritânia em 1999 (*Civil, Commercial and Administrative Procedure Code*) são algumas das ordens jurídicas não europeias ou americanas que adoptaram códigos do procedimento administrativo. Actualmente (2007), a codificação do procedimento administrativo geral está em estudo ou em curso em Estados como a Bélgica, a Turquia ou o Azerbaijão.

69 Em Portugal, o objectivo de codificação do procedimento administrativo geral foi fixado pela Lei de Meios de 1962; apesar de ter suscitado a imediata atenção da doutrina, traduzida em muitos e importantes estudos acerca da matéria, e da elaboração de um anteprojecto de código em 1968, aquela intenção política não teria qualquer sequência no plano legislativo. Em 1976, a CRP impôs a codificação legal da matéria do procedimento administrativo geral (actual art. 267.º, 5 CRP), tarefa que foi assumida por diversos Governos e materializada em anteprojectos de 1980, 1982 e 1991. Foi este último, elaborado por uma comissão presidida por D. Freiras do Amaral, que deu origem ao CPA, cuja aprovação pôs termo a uma inconstitucionalidade por omissão que durava havia quinze anos.

c) O Código do Procedimento Administrativo de 1991

O CPA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, 70 entrou em vigor em 15 de Maio de 1992 e foi revisto uma única vez, através do Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro. O CPA é composto por cento e oitenta e nove artigos, divididos em quatro partes, por sua vez subdivididas em capítulos e, por vezes, em secções e subsecções. A Parte I contém a definição de procedimento e processo administrativo (art. 1.º), o âmbito subjectivo de aplicação das normas do código (art. 2.º) e os princípios fundamentais de direito administrativo (arts. 3.º-12.º). A Parte II incide sobre os sujeitos do procedimento administrativo, contendo disposições relativas aos órgãos administrativos [arts. 13.º-51.º, incluindo os regimes dos órgãos colegiais (arts. 14.º-28.º), da competência (arts. 29.º-34.º), da delegação de poderes e da substituição (arts. 35.º-41.º), dos conflitos de jurisdição, atribuições e competência (arts. 42.º-43.º) e das garantias de imparcialidade (arts. 44.º-51.º)] e aos interessados (arts. 52.º-53.º). A Parte III incide sobre o procedimento administrativo [arts. 54.º-113.º, incluindo os seus princípios fundamentais (arts. 54.º-60.º), o regime do direito à informação (arts. 61.º-65.º), a disciplina das notificações e dos prazos (arts. 66.º-73.º) e a marcha do procedimento (arts. 74.º-113.º)]. A Parte IV incide sobre a actividade administrativa [arts. 114.º-189.º, incluindo os regimes do regulamento (arts. 114.º-119.º), do acto administrativo (arts. 120.º-177.º) e do contrato administrativo (arts. 178.º-189.º)].

O CPA é um texto legislativo de elevada qualidade: Sem prejuízo de 71 algumas opções menos felizes (por exemplo, a inclusão da suplência na secção dedicada à delegação de poderes, a inclusão do princípio da administração aberta na parte relativa ao procedimento administrativo, a menção à eficácia dos actos anuláveis não em sede de invalidade do acto administrativo mas a propósito da sua eficácia, a inadequada relação entre disposições gerais e especiais nos regimes da execução dos actos administrativos e dos procedimentos de controlo), a sistematização é lógica e permite a fácil descoberta das disposições do Código. Quanto ao conteúdo, o CPA conseguiu um equilíbrio feliz entre a codificação, por vezes aperfeiçoada, de soluções já vigentes à data da sua aprovação (por exemplo, os regimes das garantias de imparcialidade, do acto tácito e da fundamentação do acto administrativo), a consagração de soluções já aceites pacifica-

mente pela doutrina mas não objecto de acolhimento legal, pelo menos em geral (por exemplo, os regimes dos órgãos colegiais, da audiência dos interessados e da invalidade dos actos administrativos) e algumas inovações (por exemplo, a consagração, na revisão de 1996, do princípio da boa fé, o estabelecimento de prazos gerais para a conclusão do procedimento e para a prática de actos procedimentais, a consagração de normas sobre contagem de prazos, a admissão da decretação de medidas provisórias, a generalidade da disciplina da instrução). O legislador foi sensível, em 1991, à produção doutrinal dos trinta anos anteriores e, em 1996, a algumas críticas pertinentes formuladas às soluções inicialmente adoptadas pelo CPA; sem embargo, não houve receio de avançar com regulações ambiciosas em matérias problemáticas com escasso tratamento científico (designadamente, a revogação dos actos administrativos). Como sucede normalmente com os códigos, o CPA não trouxe rupturas assinaláveis em termos de regimes jurídicos, mas cumpriu eficazmente o seu propósito de tornar conhecidas e facilmente acessíveis à administração e aos particulares as normas gerais que regulam os seus direitos e deveres recíprocos (ponto 4. do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro). Os poucos estudos existentes sobre a aplicação prática do CPA revelam que o seu impacto sobre a realidade administrativa portuguesa foi globalmente positivo.

72 Não obstante, o CPA não é isento de algumas críticas gerais. A mais evidente tem que ver com o relevo desproporcional que é dedicado ao acto administrativo. Com efeito, dos cento e noventa artigos do CPA, têm por objecto o acto administrativo nada menos que cento e dezanove (63%): os cinquenta e oito que expressamente lhe são dedicados (arts. 120.º-177.º) e os sessenta e um da Parte III (arts. 54.º-113.º), cuja epígrafe enganosamente sugere conter normas aplicáveis aos procedimentos administrativos para adopção de qualquer conduta administrativa mas que, na realidade, respeita directamente apenas ao procedimento para a emissão de actos administrativos, sendo as suas normas aplicáveis aos procedimentos regulamentares e pré-contratuais apenas mediante remissão legal e com adaptações (expressamente, o art. 181.º). O tratamento dos regulamentos (seis artigos, 3% dos que compõem o Código) e dos contratos administrativos (doze artigos, 6% dos que compõem o Código) é, pelo contrário, muito insuficiente, para mais abundando em disposições

legais puramente remissivas, sem conteúdo próprio ou de alcance diminuto (por exemplo, arts. 117.º, 1, 118.º, 1, 182.º, 183.º, 189.º). Se é compreensível o pragmatismo do legislador em estabelecer uma disciplina pormenorizada do acto administrativo, forma estatisticamente mais relevante da actividade administrativa (*infra*, 19-29), justificar-se-ia então, porventura, remeter a regulação das demais (sobretudo o contrato, que suscita complexidades assinaláveis) para lei especial. Outra objecção em que o CPA incorre é a do seu excessivo conservadorismo, revelado na insistência em soluções muito criticadas por importantes sectores da doutrina e cuja ultrapassagem inevitável estava já evidentemente anunciada às datas da sua elaboração e aprovação (por exemplo, na adopção de um conceito arcaico de administração pública em sentido orgânico, no regime da execução dos actos administrativos, na manutenção do indeferimento tácito, na disciplina dos procedimentos de controlo em estreita ligação com conceitos e regimes processuais e no conceito de contrato administrativo), na timidez ou mesmo inexplicável omissão da disciplina de algumas matérias (por exemplo, na primeira situação, a invalidade e certos aspectos da revogação dos actos administrativos e, na segunda, a ausência de normas sobre as comunicações interorgânicas e interadministrativas) e em alguma insensibilidade manifestada em relação à generalidade dos problemas candentes da administração infra-estrutural (como a informatização da actividade administrativa, o *outsourcing* de tarefas administrativas e os actos administrativos multilaterais). Ao nível da técnica legislativa, para além de alguma falta de uniformidade na redacção e da existência de normas repetidas (por exemplo, em parte nos arts. 27.º, 4 e 122.º, 2 e nos arts. 39.º, 2 e 142.º, 2), é especialmente criticável a recorrente salvaguarda de regimes especiais cuja aplicação não seria em caso algum afastada pela lei geral (por exemplo, nos arts. 15.º, 1, 17.º, 1, 18.º, 1, 20.º, 1, 24.º, 1, 36.º, 1, 2, 52.º, 2, 65.º, 1, 79.º, 85.º, 98.º, 2, 99.º, 3, 108.º, 1, 123.º, 1, 124.º, 1, 142.º, 1, 143.º, 1, 159.º, 161.º, 177.º, 2, 187.º CPA), criando graves dificuldades interpretativas quanto às situações em que não o faz.

Apesar de o CPA ter revelado uma grande capacidade de adaptação à 73 evolução da realidade administrativa, neste momento é já sensível a necessidade de submetê-lo a uma nova revisão (cuja realização foi iniciada mas não concluída por dois Governos): sem prejuízo da manutenção da filosofia, da sistematização e da grande maioria das soluções do código,

importaria pelo menos, além de expurgar algumas imperfeições e de rever as soluções menos felizes, dar relevância às formas de comunicação electrónica no interior da administração e entre esta e os particulares, estabelecer mecanismos de simplificação procedimental e adequar diversas disposições, sobretudo as respeitantes aos procedimentos de controlo, às importantes alterações entretanto verificadas na legislação do contencioso administrativo.

Bibliografia sobre o § 18. Em geral, sobre os actos jurídico-públicos e os actos da administração, R. Ehrhardt Soares, «Actividade administrativa», DJAP I (1990), 111; *M. Rebelo de Sousa, *O valor jurídico do acto inconstitucional*, I, Lisboa, 1988, 105-278; W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann (org.), *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, Baden-Baden, 1994; K. Koenig/N. Dose, *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*, Colónia, 1993; P. Krause, *Rechtsformen des Verwaltungshandelns. Überlegung. Zu einem System der Handlungsformen der Verwaltung mit Ausnahme der Rechtssetzung*, Berlin, 1974; F. Ossenbühl, «Die Handlungsformen der Verwaltung», JuS (1979), 681; M. Schulte, «Wandel der Handlungsformen und der Handlungsformenlehre in der Industriegesellschaft», in W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann (org.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden, 2000, 333; E. Schmidt-Assmann, «Die Lehre von den Formen des Verwaltungshandelns», DVBl. (1989), 533. Sobre as classificações de actos da administração, B. Diniz de Ayala, «Monismo(s) ou dualismo(s) em direito administrativo (?). Gestão pública, gestão privada e controlo jurisdicional da administração pública», RFDL XLI/1 (2000), 71 (= J. M. Sêrvulo Correia/B. Diniz de Ayala/R. Medeiros, *Estudos de direito processual administrativo*, Lisboa, 2002, 123). Sobre a ilegalidade, os vícios e a invalidade dos actos da administração, R. Meneghelli, *Analisi critica del concetto di validità giuridica*, Pádqa, 1992. Sobre a procedimentalização da actividade pública em geral, N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren* (1969), Francoforte, 1997. Sobre o procedimento administrativo, em geral, L. F. Colaço Antunes, *O procedimento administrativo de avaliação de impacto ambiental*, Coimbra, 1998; idem, *A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legitimação procedimental*, Coimbra, 1989; idem, «Metaestabilidade jurídica e procedimento administrativo: o procedimento administrativo como forma de soberania popular», EeD 11 (1993), 41; idem, «A tutela dos interesses difusos no novo Código do Procedimento Administrativo português», RTDP (1993), 1079; A. Araújo, «O Código do Procedimento Administrativo e a participação dos interessados», RMP 53 (1993), 11; M. Aroso de Almeida, «Os direitos fundamentais dos administrados após a revisão constitucional de 1989», DJ 6 (1992), 287; F. Urbano Calvão, «O procedimento administrativo como instrumento de coordenação de competências», CJA 32 (2002), 41; J. J. Gomes Canotilho, «Procedimento administrativo e defesa do ambiente», RLJ 123 (1990/1991), 134, 168, 261; idem, «Tópicos de um curso de mestrado sobre direitos fundamentais, procedimento, processo e organização», BFDUC 61 (1990), 151; J. M. Sêrvulo Correia, «O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa», Leg. (1994), 133; D. Duarte, *Participação, procedimentalização e fundamentação. Para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Coimbra, 1996, 19-117; L. Sousa da

Fábrica, «Monismo ou dualismo na estruturação do processo administrativo», RFD 27 (1986), 91; C. Arnado Gomes, «Subsídios para um quadro principiológico dos procedimentos de avaliação e gestão do risco ambiental», RJUA 17 (2002), 35 (= *Textos dispersos de dircio do ambiente*, Lisboa, 2005, 223); J. Loureiro, *O procedimento administrativo entre a eficácia e a garantia dos particulares. Algumas considerações*, Coimbra, 1995; P. Machete, *A audiência dos interessados no procedimento administrativo*, Lisboa, 1996, 19-90; L. S. Cabral de Moncada, «Legalidade, procedimento normativo e "rule of law": uma perspectiva comparada», Polis 4/5 (1995), 91; *V. Pereira da Silva, *Em busca do acto administrativo perdido*, Coimbra, 1996, 301-442; F. de Quadros/J. M. Ferreira de Almeida/P. Otero/L. Sousa da Fábrica, «Procedimento administrativo», DJAP VI (1994), 470; R. Ehrhardt Soares, «A administração pública e o procedimento administrativo», SI 238-240 (1992), 195; A. F. Sousa, «A participação dos interessados no procedimento administrativo», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*, Coimbra, 2003, 69; K. A. Bettermann, «Das Verwaltungsverfahren», VVDStRL (1959), 118; F. Becker, *Das allgemeine Verwaltungsverfahren in Theorie und Gesetzgebung*, Estugarda, 1960; D. Bergner, *Grundrechtsschutz durch Verfahren*, Munique, 1998; W. Blumel/R. Pitschas, *Reform des Verwaltungsverfahrensrecht*, Berlin, 1994; idem (org.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß im Wandel der Staatsfunktionen*, Berlin, 1997; Chr. Degenhart, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», DVBl. (1982), 872; F. Haucisen, «Unterschiede zwischen Verwaltungsverfahren und verwaltungsgerichtlichen Verfahren», DVBl. (1966), 773; W. Hoffmann-Riem/W. Schmitt Glaeser (org.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, Baden-Baden, 2002; W. Kahl, «Das Verwaltungsverfahren zwischen Kodifikationsidee und Sonderrechtsentwicklungen», in W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Assmann (org.), *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensgesetz*, Baden-Baden, 2002, 67; F. O. Kopp, *Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht*, Munique, 1971; P. Lerche/W. Schmitt Glaeser/E. Schmidt-Assmann, *Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie*, Heidelberg, 1984; E. Melichar, «Das Verwaltungsverfahren», VVDStRL (1959), 183; W. Neumann, «Die Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts», NVwZ (2000), 1244; M. Niedobitek, «Rechtsbindung der Verwaltung und Effizienz des Verwaltungsverfahrens», DÖV (2000), 761; F. Ossenbühl, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», NVwZ (1982), 465; J. Pietzcker, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», VVDStRL (1982), 193; R. Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren. Strukturprobleme. Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts*, Berlin, 1990; E. Rasch/W. Patzig, *Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren*, Colónia, 1962; W.-R. Schenke, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», VBIBW (1982), 313; F. Schoch, «Der Verfahrensgedanke im Allgemeinen Verwaltungsrecht», DV 25 (1992), 21; H. Schmitz, «Zwanzig Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz. Neue Tendenzen im Verfahrensrecht auf dem Weg zum schlanken Staat», NJW (1998), 2866; F. Schoch, «Der Verfahrensgedanke im Allgemeinen Verwaltungsrecht», DV 25 (1992), 21; R. Steinberg, «Komplexe Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», DÖV (1982), 619; P. Stelkens, *Verwaltungsverfahren*, Munique, 1991; C. H. Ule, «Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozeß», VerwArch 62 (1971), 114; C. H. Ule/F. Becker, *Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat. Bemerkung zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes*, Colónia, 1964; R. Wahl, «Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag», VVDStRL (1982), 151; F. Trimarchi (org.), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazione dell'amministrazione*, Milão, 1990; B. Cavallo (org.), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*,

Turim, 2000; F. Benvenuti, «Funzione amministrativa, procedimento e processo», RTDP (1952), 118; F. Caringella, *Il procedimento amministrativo*, Nápoles, 1995; M. Nigro, «Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)», RDP 2 (1980), 252; A. Sandulli, *Il procedimento amministrativo*, Milão, 1940; M. Terrasi, *Procedimenti amministrativi e garanzie del cittadino. Aspetti comparati*, Nápoles, 1991; J. Barnes Vázquez (org.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, 1993; J. J. Díez Sánchez, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, 1992; R. Dromi, *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1986; C. Wiener, *Vers une codification de la procédure administrative. Étude de science administrative comparée*, Paris, 1975. Obras históricas acerca do procedimento administrativo na doutrina portuguesa são as de M. Caetano, «Um curso sobre processo administrativo (sumário)», OD 86 (1954), 74, 154; J. J. Gomes Canotilho, «Constituição e défice procedimental», EeD I-2 (1988), 33; P. Ferreira da Cunha, *O procedimento administrativo. Estrutura*, Coimbra, 1987; A. L. Sousa Franco, «O processo administrativo não contencioso no direito comparado. Subsídios para um estudo», diss. mest., Lisboa, 1965; idem, «A lei austríaca de processo administrativo», CTF 108 (1967), 171; idem, «O processo administrativo nos direitos socialistas. O Código de Processo Administrativo da Polónia», CTF 109 (1968), 171; A. Marques Guedes, *O processo burocrático*, Lisboa, 1969; J. Baptista Machado, «Lições de introdução ao direito público» (1980), in idem, *Obra dispersa*, II, Braga, 1993, 203 (260-284); R. Chancerelle de Machete, *Contributo para o estudo das relações entre o processo administrativo gracioso e o contencioso*, Lisboa, 1969 (= idem, *Estudos de direito público e ciência política*, Lisboa, 1991, 35); idem, «O processo administrativo gracioso perante a Constituição portuguesa de 1976», DL 13-II (1980), 21 (= idem, *Estudos de direito público e ciência política*, Lisboa, 1991, 371); E. S. Vaz de Oliveira, *O processo administrativo gracioso*, Lisboa, 1962; A. Pinheiro Xavier, «O processo administrativo gracioso», OD 99 (1967), 14, 111, 224, 309; idem, *Do procedimento administrativo*, S. Paulo, 1976. Sobre a codificação do procedimento administrativo em Portugal, D. Freitas do Amaral, «Apresentação do projecto de Código de Processo Administrativo Gracioso», BMJ 301 (1980), 43; idem, «Os antecedentes e a elaboração do Código do Procedimento Administrativo», Leg. 9/10 (1994), 9; idem, «Intervenção final», Leg. 9/10 (1994), 203; E. Pamplona Corte-Real, «O Código de Processo Administrativo Gracioso», DA 12/13 (1992), 103; J. M. Simões de Oliveira, «Algumas considerações sobre o Código de Processo Administrativo Gracioso», DA 6 (1981), 25; R. Ehrhardt Soares, «A propósito dum projecto legislativo: o chamado Código de Processo Administrativo Gracioso», RLJ 115 (1982), 14, 40, 173, 261, 295, 116 (1983), 324, 117 (1984), 65; idem, «Codificação do procedimento administrativo hoje», DJ (1992), 16. Os anteprojectos de leis gerais do procedimento administrativo portuguesas estão publicados em Leg. 9/10 (1994), 29 (Projecto de Código Administrativo do Ultramar. Parte II – Do processo gracioso administrativo, 1968; Anteprojecto de Código de Processo Administrativo Gracioso, 1968); BMJ 301 (1980), 41 (Projecto de Código de Processo Administrativo Gracioso, 1980); BMJ 362 (1987), 11 (Projecto de Código de Processo Administrativo Gracioso, 1982). Sobre o CPA, além das anotações citadas na bibliografia geral (Tomo I), D. Freitas do Amaral, «O novo Código do Procedimento Administrativo», in AAVV, *O Código do Procedimento Administrativo: seminário*, Oeiras, 1992, 21; idem, «Os princípios gerais do Código do Procedimento Administrativo», in AAVV, *Seminário sobre o Código do Procedimento Administrativo. Comunicações*, Coimbra, 1993, 33; J. M. S. Santos Botelho, «O Código do Procedimento Administrativo, um código exequível?», RDP 11 (1993), 21; J. Caupers, «Os princípios gerais do Código do Procedimento Administrativo e o direito à informação», in AAVV, *O Código do*

Procedimento Administrativo: seminário, Oeiras, 1992, 51; idem, «A revisão do Código do Procedimento Administrativo», Leg. 15 (1996), 5; J. A. Dimas de Lacerda, «Notas ao Código do Procedimento Administrativo», RDP 12 (1992), 17, 13 (1993), 29; A. J. Monteiro de Macedo, «O Código do Procedimento Administrativo», RDP (1993), 21; R. Chancerelle de Machete, «Código do Procedimento Administrativo e legislação complementar», in *Estudos de direito público*, 2004, 27; A. Rebordão Montalvo, «Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo», RAL 128 (1992), 145. Sobre a simplificação do procedimento administrativo, M. Portocarrero, *Modelos de simplificação administrativa. A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no direito administrativo*, Porto, 2002; U. Becker, «Verfahrensbeschleunigung durch Genehmigungskonzentration», VerwArch (1996), 581; M. Clarich, «Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata», RTDP (3/1998), 679; C. Cierco Seira, «La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia», RAP 152 (2000), 385; J. Tornos Más, «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», RAP 151 (2000), 39.

§ 19 – O acto administrativo

I. Noção e aspectos gerais

Acto administrativo não é sinónimo de acto da administração; o conceito de acto administrativo abrange um grupo de condutas administrativas dotadas de características essenciais idênticas e por isso sujeitas a um regime jurídico comum. Os aspectos definidores do conceito de acto administrativo constam do art. 120.º CPA: o acto administrativo é uma decisão de um órgão da administração pública que, ao abrigo de normas de direito público, visa produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

1. O aspecto «decisão»

A caracterização do acto administrativo como decisão tem implícitas algumas considerações:

a) O acto administrativo é uma *conduta voluntária*, ou seja, um acto em sentido próprio. Como tal, ficam excluídos do conceito de acto administrativo os factos naturais, ainda que juridicamente relevantes, os factos jurí-

dicos, ainda que o direito lhes associe um efeito (por exemplo, o decurso do tempo) e os comportamentos humanos não voluntários. A voluntariedade não pode ser entendida do mesmo modo em relação a todos os actos administrativos, tendo alcances diversos consoante esteja em causa vinculação ou margem de livre decisão e, no último caso, consoante o âmbito e a extensão da liberdade legalmente conferida à administração para a sua emissão (*supra*, 1, 9-1 ss.).

3 A crescente informatização da actividade administrativa, que há muito ultrapassou a esfera da organização e do funcionamento internos do aparelho público para se projectar na própria produção de pronúncias imputadas à administração com carácter vinculativo para os cidadãos (é o caso, por exemplo, da emissão de liquidações de impostos sobre o rendimento pela administração tributária) suscitou o problema de saber se, recusando-se a tais pronúncias a qualificação como actos voluntários, se deveria excluí-las do conceito de acto administrativo ou, pelo contrário, alargar este último de modo a incluí-las. Sendo certo que nem toda a actividade administrativa informaticamente produzida e revelada pode reconduzir-se ao conceito de acto administrativo, parece que esta qualificação não lhe pode ser recusada apenas com base no seu carácter não voluntário: com efeito, atrás de uma pronúncia administrativa informatizada existe necessariamente uma conduta humana voluntária manifestada na programação de um computador para que, perante determinados pressupostos que lhe sejam alimentados mediante condutas também elas voluntárias, seja segregada uma pronúncia com um determinado conteúdo. Na medida em que nelas se verifiquem os restantes aspectos integrantes do conceito de acto administrativo, as pronúncias administrativas produzidas e reveladas informaticamente constituem verdadeiros actos administrativos (a que já se tem chamado actos administrativos informatizados). O CPA manifestou alguma insensibilidade em relação à utilização da informática na actividade administrativa, limitando-se a admitir que a fundamentação dos actos administrativos de massa possa fazer-se por meios mecânicos, desde que tal não acarrete a diminuição das garantias dos particulares (art. 125.º, 3 CPA)

4 b) O acto administrativo é um *acto positivo*. Com efeito, não existem decisões por omissão; quando muito, uma omissão pode ser a tradução de uma precedente, e eventualmente não exteriorizada, decisão de não agir.

As omissões não são, portanto, actos administrativos, ainda que a lei lhes associe o regime, substantivo ou processual, do acto administrativo (como alguma doutrina entende que sucede com o acto tácito: *infra*, 22-70).

c) O acto administrativo é um *acto imaterial*. A utilização legal da expressão decisão remete para uma realidade puramente abstracta e sem existência directa no mundo físico. Não fazem, por isso, parte do conceito de acto administrativo os actos materiais (*infra*, 22-33).

d) O acto administrativo é um *acto unilateral*. Esta característica permite distinguir o acto administrativo do contrato (*infra*, 21-2). O carácter unilateral do acto administrativo não parece, à primeira vista, suscitar dificuldades de maior. Contudo, há que ter em conta que os critérios utilizados para caracterizar um acto jurídico como unilateral ou bilateral no direito administrativo (*supra*, 18-7) são distintos daqueles que vigoram no direito privado. Transpondo os critérios privatistas, os actos administrativos praticados sob requerimento do particular (como as autorizações e as licenças) e os actos administrativos carecidos de aceitação dos destinatários (como os actos de nomeação) seriam, em princípio, considerados contratos, pois os binómios requerimento/deferimento e decisão/aceitação seriam reconduzidos ao binómio proposta/aceitação, estruturalmente definidor da figura do contrato. Mas, no direito administrativo, a circunstância de um acto administrativo só poder ser emitido mediante solicitação do interessado não obsta ao seu carácter unilateral, uma vez que tal solicitação é vista apenas como um pressuposto do acto e não como parte da sua estrutura; do mesmo modo, considera-se que os actos administrativos carecidos de aceitação dos destinatários já estão perfeitos em momento anterior àquela aceitação, que é vista como um aspecto extrínseco dos actos em causa. Assim, quer o requerimento para a emissão de um acto administrativo, quer a aceitação de um acto administrativo, *não são constitutivos* de tais actos administrativos, embora sejam, respectivamente, requisitos das suas validade e eficácia. Na verdade, certos efeitos jurídicos podem ser indiferentemente obtidos mediante acto administrativo ou mediante contrato administrativo: assim, a concessão pode operar mediante acto administrativo dependente de iniciativa particular ou de contrato administrativo; a investidura de alguém na qualidade de funcionário público pode operar mediante acto administrativo de nomeação, sujeito a aceitação do destinatário, ou mediante contrato administrativo

de provimento, em que a vontade de ambas as partes assume carácter constitutivo. Assim, a distinção entre acto administrativo dependente de iniciativa particular ou carecido de aceitação, por um lado, e contrato administrativo, por outro, resulta exclusivamente da configuração do regime jurídico do acto em causa.

A existência de critérios de unilateralidade próprios do direito administrativo radica na recusa, pela doutrina fundadora do direito administrativo alemão moderno, da possibilidade de celebração de contratos com objectos jurídico-públicos (*infra*, 21-7), conducente à acen-tuação da volição administrativa e à consequente relegação da participação dos interessados na formação do acto administrativo para um papel não constitutivo. A construção do acto depen-dente de solicitação do interessado e do acto sujeito a aceitação emerge das teorias do acto administrativo subordinado (*Verwaltungsakt auf Unterwerfung*) de O. Mayer, do acto admi-nistrativo bilateral (*zweiseitiger Verwaltungsakt*) de W. Jellinek e do acto administrativo care-cido de colaboração (*mitbedürftiger Verwaltungsakt*) de E. Forsthoff; mas a distinção entre ambas as figuras só passou a ser clara a partir da distinção entre acto administrativo subordi-nado e acto administrativo carecido de consentimento (*zustimmungsbedürftiger Verwaltung-sakt*) operada por H. Wolff.

7 e) O acto administrativo tem um conteúdo e visa a produção de efei-tos *próprios*. Mesmo os actos administrativos integrativos, que visam con-federar eficácia ou estabilidade a actos anteriores, não podem ser considera-dos actos puramente instrumentais do acto integrado, antes possuindo um sentido autónomo (por exemplo, a concordância expressa mediante aprovação ou visto, por provir de um órgão supraordenado ou de con-trolo, tem um alcance que ultrapassa a mera repetição do acto aprovado ou visado, exprimindo uma intencionalidade diversa e com objecto dis-tinto; os actos confirmativos suprem um défice da função estabilizadora dos actos confirmados, decorrente de uma intrínseca falta de vocação para produzirem por si efeitos permanentes ou da circunstância de a sua manu-tenção ter sido questionada). Nisto se distinguem os actos administrativos das simples actuações administrativas, que não visam a produção de efei-tos próprios e são puramente instrumentais em relação a outros actos jurí-dicos (*infra*, 22-25).

8 O art. 120.º CPA define o acto administrativo como uma *decisão* e não como uma *regulação*, ao contrário do § 35 da VwVfG alemã. As expres-sões não são assimiláveis. Enquanto a terminologia da lei alemã aponta para um conceito mais restrito, que abrange fundamentalmente as deci-sões que constituem, modificam ou extinguem situações jurídicas (*infra*,

19-24), a expressão utilizada na lei portuguesa implica apenas o carácter voluntário, positivo, imaterial e unilateral do acto administrativo, permi-tindo a qualificação como acto administrativo das condutas que produ-zam efeitos jurídicos próprios de qualquer tipo (*infra*, 19-24 ss.).

2. O aspecto «órgãos da administração»

Quando o art. 120.º CPA caracteriza o acto administrativo como per-tencente a um órgão da administração pública, pressupõe necessariamente um outro aspecto: o de que se trata de um acto da função administrativa. Assim, o acto administrativo é um acto da administração, quer em sen-tido orgânico, quer em sentido material, traduzindo o exercício da função administrativa do Estado por um órgão de uma pessoa colectiva organica-mente integrada na administração pública. Estes dois aspectos são cumu-lativos.

a) A noção de administração pública em sentido orgânico para efeitos 10 do conceito de acto administrativo não apresenta qualquer especialidade. São órgãos da administração pública o Governo e os órgãos dele depen-dentes, os órgãos dos institutos públicos, das empresas públicas, dos pri-vados que exerçam a função administrativa, das Regiões Autónomas, das autarquias locais, das associações públicas e das universidades públicas, bem como os órgãos da administração independente (*supra*, II). Sendo o acto administrativo praticado por um órgão da administração pública em sentido orgânico, ficam excluídos do conceito os actos de usurpadores de funções administrativas (*supra*, 18-34, *infra*, 19-167), os actos de priva-dos não organicamente integrados na administração pública, ainda que conexos com a actividade administrativa (*supra*, II) e os actos de privados integrados na administração pública que não correspondam ao exercício da função administrativa (*supra*, II).

O elenco de órgãos da administração pública decorrente do art. 2.º, 2 CPA é mais restri-to, mas aquela disposição deve ter-se como meramente exemplificativa em face da cláusula geral do n.º 1 (a sua insuficiência decorre imediatamente da circunstância de, mesmo dentro da esfera das pessoas colectivas públicas, o art. 2.º, 2 CPA não referir os órgãos das empresas públicas - ou, pelo menos, das entidades públicas empresariais - e das universidades públicas). Não deve impressionar o facto de o art. 2.º, 3 mandar aplicar as disposições do CPA aos con-cessionários no exercício de poderes de autoridade e de o art. 2.º, 4 fazer depender a sua apli-

cação às instituições particulares de interesse público de determinação legal positiva, o que parece pressupor *a contrario sensu* a inaplicabilidade, como regra, do direito administrativo aos privados que exerçam a função administrativa: ainda que na ausência de previsão legal, as normas de direito administrativo têm necessariamente que aplicar-se a todos os órgãos administrativos (pertencentes a pessoas colectivas públicas ou privadas) que exerçam a função administrativa (mediante actos de autoridade ou não), uma vez que o direito administrativo é o direito comum da função administrativa (*supra*, I, 3-1).

12 Na fronteira do conceito de acto administrativo, mas também fora dele, estão ainda os chamados *actos em matéria administrativa*. Estes são decisões que, ao abrigo de normas de direito público, visam produzir efeitos jurídicos em situações individuais e concretas, praticados, no exercício da função administrativa (embora em termos instrumentais), por órgãos integrados nos poderes político, legislativo e jurisdicional. Só o último aspecto os distingue dos actos administrativos, o que explica que estejam sujeitos ao mesmo regime geral, quer no plano substantivo (art. 2.º, 1, *in fine*, CPA), quer no plano processual [art. 4.º, 1, c) ETAF, art. 51.º, 2 CPTA].

O aparente paradoxo da existência de actos materialmente administrativos praticados por órgãos integrados nos poderes político, legislativo e jurisdicional explica-se pela circunstância de os respectivos serviços estarem organizados e funcionarem em termos necessariamente similares aos dos serviços administrativos (têm corpos de funcionários próprios estruturados em cadeias hierárquicas encimadas por órgãos e actuam de modo procedimentalizado). Exemplos de actos em matéria administrativa são os actos unilaterais e não normativos do Presidente da República, do Presidente da Assembleia da República, dos tribunais (bem como dos órgãos deles dependentes) que contenham ordens de serviço, delegações de poderes, classificações e promoções de funcionários e penas disciplinares.

13 b) Uma vez que o acto administrativo corresponde ao exercício da função administrativa, não podem ser considerados actos administrativos os actos jurídico-públicos que traduzem o exercício das funções política, legislativa e jurisdicional (leis, ainda que individuais e concretas, bem como actos políticos e sentenças). Isto aplica-se também, naturalmente, quando tais actos sejam praticados por órgãos da administração pública, como sucede com os actos políticos e legislativos do Governo. No limiar do conceito de acto administrativo estão os *actos administrativos judicativos*, actos de natureza híbrida administrativa e jurisdicional mediante os quais os órgãos administrativos exercem a função jurisdicional em zonas de reserva relativa de jurisdição (*supra*, I, 6-6).

3. O aspecto «ao abrigo de normas de direito público»

Ao referir que o acto administrativo é praticado ao abrigo de normas de direito público, o art. 120.º CPA esclarece que se trata de um acto de gestão pública e que, portanto, implica uma primazia do interesse público sobre interesses privados com ele conflituantes. Assim, não são actos administrativos os actos de gestão privada da administração, ainda que unilaterais, individuais e concretos (como as declarações negociais reguladas pelo direito privado). A menção legal ao «direito público» e não ao «direito administrativo» é porventura influenciada pelo § 35 VwVfG, mas demasiadamente restrita, na medida em que nada impede que, nos termos gerais, determinados aspectos do regime de um acto administrativo sejam regulados por normas de direito privado (*supra*, I, 3-69 ss.; a lei alemã utiliza a fórmula «no domínio do direito público») ou que destas dependa a averiguação dos pressupostos de um acto administrativo ou limitem de algum modo a sua emissão. As normas de direito público ao abrigo das quais o acto administrativo é emitido são principalmente normas de direito administrativo, embora haja que contar com normas de direito constitucional, quer de aplicabilidade imediata, quer de aplicabilidade mediata, na concretização de espaços de livre decisão.

4. O aspecto «visem produzir efeitos jurídicos»

Uma vez que visa produzir efeitos jurídicos, o acto administrativo é um acto jurídico. Como o art. 120.º CPA não assinala ao acto administrativo qualquer carácter regulador, os efeitos jurídicos cuja produção é visada pelos actos administrativos abrangem toda e qualquer modificação da ordem jurídica, não se resumindo à constituição, modificação e extinção de situações jurídicas. Assim, são actos administrativos as declarações de inexistência, nulidade e caducidade, que eliminam a incerteza que anteriormente rodeava a existência, validade ou vigência de um acto administrativo anterior; os actos certificativos, que atestam com força probatória autêntica determinados factos ou situações jurídicas, que passam a só poder ser impugnados com base na falsidade do acto que os certifica (arts. 371.º, 1, 372.º CC; o art. 44.º, 2 CPA assenta no pressuposto de que os

actos certificativos são actos administrativos); os actos de esclarecimento, que eliminam dúvidas previamente existentes acerca do sentido de actos anteriores, da verificação de factos ou da configuração de situações e registos jurídicos; os actos confirmativos, pois conferem estabilidade a actos anteriores que dela careciam ou cuja subsistência tinha sido questionada; os actos preparatórios que contenham decisões, como aqueles que determinam a abertura de procedimentos, a fixação e a prorrogação de prazos, a comparência de pessoas, a entrega de coisas, a solicitação de pareceres ou a realização de outras diligências; e os actos de execução, na medida em que possuem um conteúdo e produzem efeitos jurídicos autónomos em relação ao acto que visam executar, ainda que em última análise lhe sejam imputáveis (o art. 51.º, 2 e 3 CPTA, ao admitir a impugnação de determinados actos de execução, aceita implicitamente a sua qualificação como actos administrativos), mas que produzem inequivocamente efeitos jurídicos. A função estabilizadora do acto administrativo (*infra*, 19-34) é, aliás, particularmente visível nas declarações de inexistência, nulidade e caducidade, nos actos certificativos, nos actos de esclarecimento e nos actos confirmativos (sobre estas categorias de actos administrativos referidas, *infra*, 19-77, 19-74, 19-75). Não integram, pelo contrário, o conceito de acto administrativo aqueles actos a que não seja possível imputar efeitos jurídicos (como alguns actos materiais e as actuações informais: *infra*, 22-33, 22-91) ou que produzam efeitos jurídicos meramente instrumentais (como as simples actuações administrativas: *infra*, 22-25).

5. O aspecto «situação individual e concreta»

16 Os efeitos que o acto administrativo visa produzir têm necessariamente por objecto uma situação individual e concreta, o que significa que são determináveis, quer os destinatários do acto, quer as situações de facto a que se aplica. O acto administrativo tem, portanto, carácter não normativo, característica que o distingue do regulamento. Na maior parte dos casos, não se levantam problemas de qualificação de actos jurídicos da administração como normativos ou não normativos, mas há algumas situações de fronteira: é o caso dos actos colectivos, actos plurais e actos gerais.

a) Os *actos colectivos* visam um único destinatário subjectivamente complexo, produzindo efeitos em relação a todos os sujeitos que o integram. Exemplo de acto colectivo é o da dissolução de um órgão colegial. Em virtude da dissolução, todos os titulares do órgão colegial perdem tal qualidade, mas não são eles os destinatários do acto; o destinatário do acto é apenas um, e determinado: o próprio órgão colegial. Os actos colectivos são, assim, actos individuais e, por isso, actos administrativos.

Ainda que se considerasse serem os diversos sujeitos integrantes do destinatário subjectivamente complexo os destinatários do acto colectivo (como D. Freitas do Amaral, *Curso de DA*, 229), tratar-se-ia igualmente de um acto de carácter individual, pois aqueles seriam sempre determináveis, ainda que indeterminados, no contexto em que o acto é praticado; tratar-se-ia, então, de um acto geral (*infra*, 19-19).

b) Os *actos plurais* são conjuntos de actos que produzem efeitos idênticos em relação a uma pluralidade de pessoas, instrumentalmente unificados numa exteriorização única por razões de economia e de eficiência procedimentais. São actos plurais, por exemplo, o despacho que contém a requisição de vários funcionários para integrarem uma estrutura de missão (art. 28.º, 4 LOADE) e a portaria que fixa preços ou tarifas de venda de água a municípios que identifica (Ac. STA 10/3/2004, Proc. 025739): um como a outra integram, instrumentalmente unificados no mesmo documento, tantos actos administrativos quantos os funcionários requisitados ou os municípios abrangidos pela fixação da tarifa. Nestes casos, o destinatário de cada um dos actos é, não apenas determinável, mas determinado. A confusão entre os actos plurais e os actos de carácter geral é, assim, meramente aparente: os actos plurais são actos individuais e, por isso, actos administrativos.

c) Os *actos gerais* são actos dirigidos a conjuntos inorgânicos de pessoas, delimitados através da utilização de características genéricas, e por isso indeterminados, mas determináveis no contexto em que os actos em causa são praticados. Exemplo de acto geral é a determinação, dirigida às empresas farmacêuticas e às farmácias, da apreensão e destruição das embalagens existentes no mercado de um medicamento perigoso. Este acto tem inequivocamente carácter concreto, mas os seus destinatários são identificados com recurso a categorias genéricas, pelo que a qualificação como acto individual ou geral é mais difícil que nos casos anteriores. Em todo o caso, teria

sido possível ao autor do acto identificar individualizadamente os seus destinatários e dirigir uma ordem a cada um deles, o que demonstra a determinabilidade dos destinatários no contexto em que o acto foi praticado. Assim, os actos gerais são também actos individuais e, por isso, actos administrativos. O art. 52.º, 3 CPTA aceita esta qualificação ao referir-se aos actos gerais a propósito da impugnação de actos administrativos («acto que não individualize os seus destinatários»).

20 A primeira vez que os tribunais administrativos portugueses se confrontaram com a problemática dos actos gerais foi a propósito de um despacho do Governo nos termos do qual todos os produtores de leite da Madeira deveriam agrupar-se numa única entidade produtora; o STA decidiu, e bem, que se tratava de uma pluralidade de actos administrativos, por considerar que os seus destinatários – apenas os produtores de leite da Madeira *existentes à data da produção de efeitos do acto* – eram passíveis de individualização [Ac. STA/1 26/7/1963, OD 96 (1964), 309; STA/P, 14/1/1965, ADSTA 39 (1965), 431]. Por reconduzir a generalidade à indeterminação ou *imediate* indeterminabilidade dos destinatários, D. Freitas do Amaral considerou tratar-se de um regulamento, afirmando em favor do carácter normativo do despacho que o seu conteúdo não divergia substancialmente do conteúdo possível de uma lei, pois esta também se aplica aos destinatários existentes à data da sua entrada em vigor; mas o argumento é equivocado, pois o despacho em causa, ao contrário do que sucede com os actos normativos, não se aplicava a eventuais *futuros* produtores de leite, o que prova o seu carácter não apenas individual mas também concreto. Ao afirmar que constitui característica do acto administrativo a individualização e a identificação do destinatário, considerando não ser admissível o «apelo a categorias abstractas de sujeitos passivos», o Ac. STA 11/11/1999 (Proc. 045096) parece, no entanto, ter aderido à tese de Freitas do Amaral.

Dos verdadeiros actos administrativos gerais devem, distinguir-se outros, como os sinais de trânsito, que são por vezes erroneamente considerados como tal. Na verdade, trata-se de actos de carácter regulamentar, na medida em que são indetermináveis, quer os seus destinatários, quer as situações de facto a que se aplicam (a explicação da sua qualificação como actos administrativos, de origem germânica, reside na inexistência originária de meios processuais para a impugnação de regulamentos).

6. A não exigência de carácter externo

21 Ao contrário do que sucede com o § 35 VwVfG e com a generalidade da doutrina alemã, o art. 120.º CPA não faz qualquer menção à exigência de carácter externo para que determinado acto possa ser qualificado como acto administrativo, sendo secundado pelo art. 51.º, 1 CPTA que, ao considerar contenciosamente impugnáveis os actos administrativos com eficácia externa, admite implicitamente a existência de outros que não a têm. A doutrina maioritária acompanha os dados normativos, o que é coerente

com a ausência histórica em Portugal de um dogma de impermeabilidade jurídica do Estado e com a relativa imunidade à influência germânica na génese do moderno direito administrativo nacional. Assim, no direito português, os actos organizatórios e de funcionamento com eficácia meramente interna que reúnam as referidas características estruturais dos actos administrativos (como as ordens emitidas pelo superior no âmbito da hierarquia administrativa: *supra*, II) são considerados como tal e sujeitos ao respectivo regime.

7. Os actos de indeferimento como actos administrativos

O art. 51.º, 4 CPTA determina que, quando sejam contenciosamente 22 deduzidos pedidos de estrita anulação de actos de indeferimento, a petição inicial deve ser substituída por uma outra em que seja deduzido o adequado pedido de condenação da administração à prática do acto cuja emissão é devida; o art. 66.º, 2 CPTA determina que a eliminação do acto de indeferimento resultará então directamente da pronúncia jurisdicional condenatória. Destas disposições parece resultar, à primeira vista, a inimpugnabilidade contenciosa *qua tale* dos actos de indeferimento. Sabendo-se que o conceito de acto administrativo tem raízes processuais e que a sua construção sempre foi, em maior ou menor medida, influenciada por aspectos de cariz contencioso, põe-se o problema de saber se da sua inimpugnabilidade deve retirar-se a exclusão dos actos em causa do conceito de acto administrativo para efeitos substantivos. A resposta é negativa. Do ponto de vista substantivo, os actos de indeferimento não são actos neutros: eles procedem à definição da posição da administração perante a pretensão formulada pelo particular e, de forma negativa, à regulação da situação jurídica deste, pelo que visam a produção de efeitos jurídicos próprios (contra, J. M. Sérvulo Correia, «O incumprimento do dever de decidir», 23-27).

Por exemplo, nem antes nem depois da emissão de um acto de indeferimento de uma licença de construção o particular que a requereu está juridicamente habilitado a proceder à edificação pretendida, mas a sua situação jurídica não é absolutamente idêntica em ambos os momentos: enquanto antes do acto de indeferimento existia incerteza acerca da viabilidade da construção, depois da sua emissão o particular passou a saber que a administração se opõe à sua pretensão. O acto de indeferimento definiu as posições recíprocas da administração e do particular, passa a constituir título para posteriores condutas administrativas reactivas contra

actuações do interessado, conferiu estabilidade ao *statu quo ante*, cuja subsistência era incerta antes da sua emissão, pôs termo a um procedimento administrativo decisório (ou seja, desempenhou as funções definitória, tituladora, estabilizadora e procedimental dos actos administrativos: *infra*, 19-34, 19-35) e implicou a paralisação temporária do dever administrativo de decisão nos termos do art. 9.º, 2 CPA.

23 Também do ponto de vista processual os actos de indeferimento devem ser considerados actos administrativos: o art. 51.º, 4 CPTA parece proibir a formulação de pedidos de *estricta* anulação de actos de indeferimento, mas o art. 47.º, 2, a) CPTA permite inequivocamente a sua impugnação, desde que cumulada com o pedido de condenação da administração à prática do acto devido; isto prova cabalmente que a lei processual entende os actos de indeferimento como actos administrativos. O próprio art. 66.º, 2 CPTA, ao determinar a eliminação do acto de indeferimento em resultado directo da pronúncia jurisdiccional condenatória, pressupõe precisamente a prévia relevância definitória, tituladora e estabilizadora do acto de indeferimento. Do mesmo modo, o regime do processo de execução de sentenças de anulação de actos administrativos (arts. 173.º-179.º CPTA) reclama a qualificação do acto de indeferimento como verdadeiro acto administrativo, bem como a qualificação da sua destruição, operada em consequência da sentença condenatória, como verdadeira anulação. Nem sequer é de excluir a admissão da impugnação pura e simples do acto de indeferimento, se nela o impugnante tiver um interesse autónomo, mediante uma interpretação do art. 51.º, 4 CPTA em conformidade com o art. 268.º, 4 CRP.

8. Carácter amplo da noção de acto administrativo

24 A noção de acto administrativo vigente na ordem jurídica portuguesa afasta-se daquela adoptada pela lei (§ 35 VwVfG) e pela doutrina alemãs, para as quais são actos administrativos apenas os actos pelos quais um órgão administrativo proceda à regulação autoritária de uma situação individual com eficácia externa imediata. Em Portugal, embora alguns autores definam o acto administrativo em termos restritos similares aos da doutrina alemã (R. Ehrhardt Soares, J. M. Sérvulo Correia e D. Freitas do Amaral, embora com algumas diferenças entre si), a doutrina maioritária,

filiada no pensamento de M. Caetano e de acordo com o art. 120.º CPA, adopta um conceito amplo de acto administrativo.

A adopção predominante de uma noção ampla de acto administrativo pela doutrina portuguesa coexistiu durante muito tempo com a noção mais restritiva de *acto administrativo definitivo e executório*, cunhado por M. Caetano, considerado como o acto administrativo paradigmático em termos substantivos e o único susceptível de impugnação contenciosa. Na formulação de D. Freitas do Amaral (teoria da *tripla definitividade*), o acto administrativo definitivo seria aquele que contivesse a definição de situações jurídicas dos particulares perante a administração ou desta perante aqueles (definitividade material), que pusesse termo a um procedimento administrativo (definitividade horizontal) e que constituísse a última palavra da administração, por dele não caber recurso hierárquico necessário (definitividade vertical); o acto administrativo executório foi sucessivamente definido por M. Caetano como aquele caracterizado pela obrigatoriedade, pela susceptibilidade de execução coerciva sem intervenção judicial e pela eficácia. A concepção doutrinal do acto administrativo definitivo e executório teve extensas refrações juspositivas, quer no plano substantivo (por exemplo, arts. 149.º, 1, 150.º, 152.º, 2, 186.º, 1 CPA), quer no plano processual (o art. 25.º, 1 da revogada LPTA restringia efectivamente a impugnabilidade dos actos administrativos àqueles que fossem definitivos e executórios e o próprio art. 268.º, 4 CRP, fez o mesmo até à revisão constitucional de 1989, em continuidade com o art. 8.º, 21 da Constituição de 1933, tal como resultante da revisão de 1971). O carácter ilógico e as inconveniências teóricas e práticas da teoria do acto administrativo definitivo e executório, em paralelo com uma defesa exaustiva de uma noção ampla de acto administrativo, foram expostos por V. Pereira da Silva (*Em busca do acto administrativo perdido*, esp. 613-734).

A ausência de motivos teóricos ou dogmáticos de relevo, quer do ponto de vista substantivo, quer do ponto de vista processual, que justifiquem a adopção de uma noção restrita de acto administrativo não prejudica a admissão de algumas diferenças sensíveis de função, natureza e regime entre os diversos actos unilaterais da administração (designadamente, quanto aos particularismos daqueles dotados de carácter regulador, no sentido dado à expressão pela doutrina alemã: *supra*, 19-24 ss.). A categoria conceptual do acto administrativo não tem, todavia, uma expansibilidade ilimitada, não esgotando o universo das condutas unilaterais não normativas da administração; do acto administrativo devem, assim, distinguir-se as simples actuações administrativas (*infra*, 22-25 ss.).

II. História, características e funções do acto administrativo

1. Evolução histórica e importância actual do acto administrativo

27 O acto administrativo é um produto das mesmas condicionantes histórico-culturais e políticas que deram origem ao direito administrativo, radicado por isso no liberalismo pós-revolucionário francês oitocentista e tendo inicialmente constituído um instrumento de protecção da administração pública em face da interferência dos tribunais comuns, vistos como dominados por um estrato social conservador e potencialmente contrarrevolucionário. Actos administrativos eram, então, as condutas administrativas unilaterais de alcance individual e concreto subtraídas à apreciação dos tribunais comuns e submetidas ao controlo dos tribunais administrativos, que, enquanto órgãos da administração, assegurariam o estatuto privilegiado desta em face dos particulares; enquanto acto unilateral de autoridade, o acto administrativo constituía a forma típica do paradigma liberal da administração agressiva (*supra*, I, 4-8). As origens históricas do acto administrativo comprometeram-no com uma concepção objectivista e autoritária do direito administrativo. Foi por depuração do conceito francês de acto administrativo que, a partir do final do século XIX, o juiz e académico alemão Otto Mayer (1846-1924) desenvolveu o conceito de acto administrativo como «uma pronúncia obrigatória pertencente à administração, que, no caso individual, determina perante o súbdito qual deve ser para ele o direito» (*Deutsche Verwaltungsrecht*, I, Leipzig, 1895, 95). Esta visão do acto administrativo como regulação autoritária acentua a sua dimensão de acto do poder público, inclusivamente equiparando-o, não sem similitude com algum pensamento normativista, à sentença jurisdicional, e erige-o em conceito central de todo o sistema de direito administrativo. A visão mayeriana do direito administrativo teve larga influência e o seu conceito de acto administrativo, sem dúvida um dos mais influentes conceitos do direito moderno, é ainda hoje, nos seus aspectos essenciais, maioritário na doutrina alemã, tendo estado na base da definição de acto administrativo constante do § 35 VwVfG.

28 Diversos factores interdependentes, entre os quais o aprofundamento dos direitos fundamentais e da democracia participativa, o alargamento dos meios de tutela dos particulares contra os poderes públicos, a plena

jurisdicionalização dos tribunais administrativos, a implantação do Estado social, com o conseqüente emergir de uma administração prestadora e, depois, também infra-estrutural, e o avultar da importância de outras formas de actividade administrativa (sobretudo o contrato administrativo), contribuíram para uma evolução do acto administrativo. O acto administrativo continua a ter assinalável importância contenciosa, constituindo em determinadas circunstâncias uma garantia da intervenção dos tribunais administrativos e definindo os meios processuais através dos quais a sua intervenção pode ser suscitada; mas os tribunais administrativos são hoje garantias da legalidade objectiva e das posições jurídicas subjectivas dos particulares e não garantias da administração, pelo que, mesmo na sua função de protecção jurídica (*infra*, 19-36), o acto administrativo não pode mais ser visto nos termos originários. O emergir dos direitos de participação dos particulares na formação das decisões administrativas mitigou muito a carga autoritária do acto administrativo, que agora surge paradigmaticamente como culminar de um diálogo entre a administração e o particular. A intervenção constitutiva e planeadora do Estado nas esferas económica e social implicou que o acto administrativo passasse a operar em áreas da administração prestadora e infra-estrutural, o que contribuiu também para que se libertasse da sua origem autoritária e protectora da administração. Se, inicialmente, o acto administrativo era praticamente a única forma de actividade administrativa com impacto directo na vida das pessoas, ele veio a perder alguma relevância comparativa: do ponto de vista substantivo, o acto administrativo passou a concorrer com a tendência crescente para contractualização e consensualização da actividade administrativa, mesmo em esferas anteriormente reservadas à actuação autoritária mediante actos administrativos (*infra*, 21-9); do ponto de vista processual, o aperfeiçoamento do contencioso administrativo levou à existência de mecanismos de reacção jurisdicional contra a administração pública que não pressupõem a emissão de actos administrativos.

29 Não obstante alguma descaracterização em relação à sua configuração e função originárias e uma inegável desvalorização relativa, o acto administrativo continua actualmente a ter uma enorme importância, quer teórica, quer prática, no direito administrativo. Do ponto de vista prático, o acto administrativo continua a ser a forma de actuação da administração estatisticamente mais significativa: para demonstrar esta afirmação no

plano substantivo, basta dizer que, para além dos actos administrativos que são praticados como decisão de procedimentos que visam a sua emissão, muitos outros são praticados durante estes procedimentos e naqueles que visam a sua execução, bem como durante os procedimentos para a formação e execução de regulamentos ou contratos administrativos; em termos processuais, virtualmente todos os processos que se desenrolem junto dos tribunais administrativos podem envolver actos administrativos, mesmo que não os tenham como objecto. Do ponto de vista teórico, apesar da concorrência de outras formas de actividade administrativa, como o contrato, e do deslocamento para outros focos de atenção doutrinária, como o procedimento administrativo e a relação jurídica administrativa (*supra*, 18-60), o acto administrativo ainda não foi, e provavelmente nunca será, apeado do lugar central que ocupa desde o seu nascimento; para isto contribui não só o facto de ser a manifestação mais presente, mais visível e simbolicamente mais característica do poder administrativo, como também, e talvez sobretudo, a capacidade que demonstrou nos últimos cento e cinquenta anos para se acomodar à evolução das tarefas da administração pública e às novas visões do direito administrativo.

2. Características do acto administrativo

30 Características fundamentais do acto administrativo são a imperatividade, a independência entre validade e eficácia, a mutabilidade e a coercibilidade.

a) *Imperatividade*. O acto administrativo diz-se imperativo porque está vocacionado para a produção de efeitos independentemente da vontade dos seus destinatários; esta característica está, portanto, estreitamente ligada à unilateralidade dos actos administrativos (*supra*, 19-6). A imperatividade emerge, historicamente, da fundamentação do poder administrativo na legitimidade dinástica do monarca (*supra*, 4-11), mas emancipou-se já destas raízes: no Estado social de direito, a imperatividade baseia-se na subordinação da administração aos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, bem como da sua legitimidade democrático-constitucional. Em consonância, a imperatividade não assiste apenas aos actos administrativos agressivos, encontrando-se também nos prestacio-

nais e infra-estruturais; a imperatividade dos actos desfavoráveis designa-se habitualmente como obrigatoriedade.

A imperatividade constitui característica mesmo dos actos administrativos que só podem ser praticados mediante iniciativa do interessado e daqueles que carecem de aceitação do destinatário como condição da sua eficácia: no primeiro caso, a manifestação de vontade do interessado é um pressuposto da prática do acto, mas, uma vez verificada, a produção de efeitos por aquele não depende dela; no segundo caso, o acto administrativo produz imperativamente o efeito constitutivo do direito de aceitação (embora a produção dos restantes efeitos dependa efectivamente da vontade do destinatário).

b) *Independência entre validade e eficácia*. Em geral, os actos inválidos 31 da administração podem produzir efeitos se forem meramente anuláveis (*supra*, 18-45); o que neste aspecto caracteriza os actos administrativos, designadamente em comparação com os regulamentos, é que a anulabilidade é o seu desvalor residual e por isso estatisticamente mais significativo (*infra*, 20-57).

c) *Mutabilidade*. Os actos administrativos não são perpétuos e nem 32 sequer imodificáveis, ao contrário do que sucede paradigmaticamente com as sentenças transitadas em julgado, podendo ser modificados, substituídos e revogados em função da inevitável variação dos interesses públicos para cuja prossecução servem. A mutabilidade dos actos administrativos conhece, no entanto, limites, impostos pela sua função estabilizadora (*infra*, 19-34, 19-291, 19-301 ss.).

e) *Coercibilidade*. Os actos administrativos podem ser impostos pela 33 força aos seus destinatários; trata-se de uma consequência eventual da imperatividade (*supra*, 19-30). A coercibilidade não é característica apenas dos actos administrativos desfavoráveis, podendo encontrar-se em actos infra-estruturais (designadamente, actos administrativos multilaterais conformadores de relações jurídicas entre sujeitos portadores de interesses conflituantes: *infra*, 19-39, 19-46) e mesmo favoráveis (quando se trate de impor a terceiros o respeito pelas vantagens atribuídas ao destinatário de um acto administrativo); não se trata, no entanto, de uma característica de todos os actos administrativos, faltando designadamente nos actos inexecutíveis (*infra*, 19-56). O carácter coercivo do acto administrativo não significa que a administração possa, sem mais, proceder à sua imposição forçada aos particulares, o que só é possível quando goze de autotutela executiva; nas restantes situações, a imposição coerciva

de actos administrativos depende de intervenção judicial (*supra*, I, 5-14; *infra*, 19-361 ss.).

3. Funções do acto administrativo

34 O acto administrativo é um conceito central do direito administrativo material, do direito administrativo procedimental e do direito processual administrativo. As suas funções, que podem ser mais ou menos salientes consoante o tipo de acto administrativo em causa, repartem-se por cada um destes três campos.

a) No direito administrativo material, o acto administrativo realiza no caso individual e concreto as normas gerais e abstractas integrantes do bloco de legalidade administrativa (*função concretizadora*); disciplina uma determinada situação jurídica, constituindo, nessa medida, o instrumento por excelência da autotutela declarativa da administração (*função definitiva*); é o título legitimador de situações jurídicas da administração ou jurisdicional das particulares, fundando a execução administrativa ou jurisdicional das decisões nele contidas e permitindo opor à administração ou a terceiros as situações jurídicas dele decorrentes (*função tituladora*); e, desde que não seja nulo ou inexistente, tem uma vocação de estabilidade conferindo certeza jurídica às situações sobre as quais incide (*função estabilizadora*).

35 b) No direito administrativo procedimental, o acto administrativo é o acto conclusivo de um procedimento administrativo que visa a sua emissão, um acto praticado no decurso de um procedimento que visa a adopção de uma conduta posterior ou a execução de uma conduta anterior (*função procedimental*).

36 c) No direito processual administrativo, o acto administrativo constitui uma garantia constitucional e legal da intervenção dos tribunais administrativos quando esteja em causa um litígio emergente de uma relação jurídico-administrativa que por aquele tenha sido disciplinada e permite delimitar a forma e o objecto do processo, o tipo de pedido, a tramitação processual e os efeitos da sentença [art. 268.º, 4 CRP, arts. 46.º, 1, 2, a), 50 ss., 173 ss. CPTA, art. 4.º, 1, b), c) ETAF; *função de protecção jurídica*].

III. O acto administrativo na ordem jurídica

1. O acto administrativo e a sentença jurisdicional

O normativismo jurídico distingue apenas, dentro das funções do Estado, uma função criadora e uma função executiva do direito; dentro desta dicotomia, quer a sentença jurisdicional, quer o acto administrativo, são actos da função executiva do direito, pelo que se encontram numa situação de paridade estrutural e hierárquica na pirâmide normativa. A equiparação entre o acto administrativo e a sentença foi levada aos últimos termos por Otto Mayer (com alguma influência em certa fase do pensamento de M. Caetano), que dela extraiu mesmo consequências de regime: tal como a sentença produz o efeito de caso julgado (*Rechtskraft*), consistente na sua imodificabilidade uma vez que não admita recurso ordinário, assim o acto administrativo produziria um efeito de caso decidido (*Bestandskraft*), traduzido na sua consolidação na ordem jurídica uma vez passado o prazo para a sua impugnação contenciosa.

Há, de facto, algumas similitudes entre o acto administrativo e a sentença: tal como a sentença, o acto administrativo realiza o bloco de legalidade em situações individuais e concretas; ambos são actos investidos da autoridade que caracteriza o poder público; ambos culminam, tipicamente, sucessões ordenadas de actos e formalidades tendentes à sua emissão. Existem, no entanto, diferenças radicais, que tornam impossível a equiparação entre os dois actos. Tais diferenças, passam, desde logo, pela distinção entre a função administrativa e a função jurisdicional (*supra*, I, 2-6 ss.). A sentença visa a restauração da paz jurídica, daqui decorrendo o efeito de caso julgado, que goza de tutela constitucional (art. 282.º, 3, *a contrario sensu*, 205.º, 2 CRP) e que só excepcionalmente pode ser posto em causa (nos casos previstos no art. 282.º, 3 CRP e em caso de revisão de sentença, nos termos do art. 771.º CPC e do art. 449.º CPP); o acto administrativo visa a prossecução do interesse público administrativo e o dito efeito de «caso decidido» decorre de exigências comparativamente menos relevantes de segurança jurídica, não gozando de qualquer protecção constitucional e não obstando à possibilidade geral de revisão dos actos administrativos por ele abrangidos (art. 141.º CPA, *infra*, 19-301). O modo de organização e actuação da administração e dos tribunais, que

não pode deixar de projectar-se nos actos que produzem, também são assinalavelmente diversos: a administração prossegue activamente o interesse público, os tribunais são passivos na administração da justiça; a administração pública é parcial e os tribunais imparciais; a administração pública é interdependente e os tribunais independentes (*supra*, I, 2-12). A sentença e o processo jurisdicional são mais estritamente vinculados que o acto e o procedimento administrativo, em que se manifestam margens de livre decisão por vezes extensas (*supra*, I, 9-3 ss.). Por fim, o que não é despreciando, os actos administrativos estão submetidos ao controlo dos tribunais e podem, por isso, ser revistos e mesmo destruídos por sentenças jurisdicionais.

39 O emergir do paradigma da administração infra-estrutural, com a consequente ultrapassagem do modelo estritamente bilateral de relacionamento entre a administração e os particulares, deu origem ao aparecimento inevitável de actos administrativos de carácter multilateral, mediante os quais a administração é frequentemente chamada à realização de composições de interesses privados conflitantes (por exemplo, uma autorização de laboração fabril não implica apenas a compatibilização do interesse privado do industrial com os interesses públicos em matéria de desenvolvimento socioeconómico, ordenamento do território e ambiente, mas também uma harmonização de todos estes interesses com os interesses privados de terceiros cujos direitos ao ambiente, à saúde e à integridade física podem ficar afectados pela emissão de substâncias poluentes pelo estabelecimento em causa). Têm sido assinaladas as similitudes superficiais entre esta tarefa e aquela de resolução de litígios interprivados pelos tribunais (e, bem assim, entre a referida categoria de actos administrativos e as sentenças jurisdicionais), mas a comparação não deve ir demasiado longe: os actos administrativos multilaterais conformadores de relações jurídicas interprivadas visam sempre primariamente a prossecução do fim de interesse público administrativo definido por lei, decorrendo a composição de interesses a que procedem da necessidade de observar o mandato constitucional de imparcialidade enquanto limite imanente da margem de livre decisão (*supra*, I, 10-20 ss.) e não de qualquer finalidade de salvaguarda da paz jurídica em termos assimiláveis àqueles que subjazem às decisões jurisdicionais (sobre esta categoria de actos administrativos, *infra*, 19-46).

2. O acto administrativo e o negócio jurídico

40 Contemporânea da visão mayeriana do acto administrativo é uma outra, originalmente imputável a Paul Laband (1838-1918), que tendia a equipará-lo ao negócio jurídico de direito privado; esta concepção era favorecida pela ausência de normas jurídico-administrativas de carácter geral sobre o acto administrativo e pela subsistência de uma percepção do direito civil como direito comum. Com efeito, quer o acto administrativo,

quer o negócio jurídico resultam de manifestações de vontade, envolvem normalmente o exercício de liberdade de actuação (respectivamente, a autonomia privada e a margem de livre decisão administrativa) e constituem factos criadores de direito; mas as semelhanças, mais visíveis quando se trate de negócios jurídicos unilaterais e de actos administrativos que envolvam o exercício de margem de livre decisão, não podem levar a semelhante aproximação: enquanto o negócio jurídico tem a lei apenas como limite (art. 280.º CC), o acto administrativo tem necessariamente que ter nela o seu fundamento (*supra*, I, 9-1); enquanto o negócio jurídico pode prosseguir qualquer fim que não seja contrário à ordem jurídica, o acto administrativo tem sempre que prosseguir o interesse público definido por lei; o acto administrativo é actualmente disciplinado por normas jurídico-administrativas, não podendo aplicar-se-lhe normas de direito privado na ausência de remissão legal (sobre a aplicação do direito privado à administração, *supra*, I, 3-69 ss.). Em todo o caso, o acto administrativo e o negócio jurídico integram uma teoria geral do acto jurídico, tendo existindo influências mútuas na sua construção jurídica: os pressupostos, elementos e requisitos dos actos administrativos são em grande medida tributários da teoria do negócio jurídico; o conceito de negócio jurídico unilateral tem na origem o conceito de acto administrativo.

3. O acto administrativo e o princípio da legalidade

Tal como toda a actividade administrativa, o acto administrativo está 41 subordinado ao princípio da legalidade, nas dimensões de preferência e reserva de lei (*supra*, I, 8-1 ss.); a violação do bloco de legalidade pelos actos administrativos acarreta a sua ilegalidade e, normalmente, invalidade (*supra*, 8-14; *infra*, 19-205 ss.). O grau de liberdade da administração em face da lei varia inversamente à densidade normativa desta (*supra*, I, 8-40, 41). Assim, os actos administrativos podem ser predominantemente vinculados ou predominantemente livres (discrecionários ou praticados ao abrigo de margem de livre apreciação: *supra*, I, 9-1 ss.); não existem actos administrativos totalmente livres, devido às vinculações permanentes da actividade administrativa (que implicam sempre o carácter vinculado da competência, do fim, da vontade e do exercício da mar-

gem de livre decisão: *supra*, I, 9-37), sendo meramente académica a admissibilidade de actos administrativos totalmente vinculados. O acto administrativo é, aliás, o instrumento por excelência da margem de livre decisão administrativa, na medida em que esta deriva da conveniência ou mesmo necessidade de o teor de determinadas decisões ser definido no caso individual e concreto, em virtude das limitações naturais da função legislativa (*supra*, t. I, 9-4).

4. O acto administrativo e a vontade

42 O acto administrativo é uma conduta voluntária da administração pública, mas a relevância da vontade não é idêntica em todos os actos administrativos, devendo distinguir-se entre a vontade na emissão do acto administrativo e a vontade na conformação dos seus pressupostos e elementos. Como decorrência do seu carácter voluntário, a vontade na emissão releva em todo e qualquer acto administrativo, ainda que totalmente vinculado. Pelo contrário, em princípio, a vontade na conformação dos pressupostos e elementos do acto administrativo só releva se aqueles estiverem abrangidos por uma margem de livre decisão, sendo irrelevante a falta ou o vício da vontade relativos a aspectos (pressupostos objectivos, objecto, conteúdo, forma, formalidades) que sejam vinculados, ou na medida em que o sejam (contudo, *infra*, 19-204). A falta e os vícios da vontade, quando relevantes, geram a ilegalidade e a invalidade dos actos administrativos afectados (*infra*, 19-203 ss.).

IV. Classificações de actos administrativos

43 Os actos administrativos podem ser classificados tendo em conta vários critérios: o autor, os destinatários, o objecto, o conteúdo, a colaboração dos interessados, a eficácia e a função.

Quanto ao autor, os actos administrativos podem ser:

a) *Decisões e deliberações*. Os actos administrativos designam-se como *decisões*, quando praticados por órgãos singulares, e como *deliberações*, quando praticados por órgãos colegiais. Em rigor, todos os actos admi-

nistrativos são decisões (art. 120.º CPA; *supra*, 19-2), constituindo a deliberação o modo específico de decisão dos órgãos colegiais.

O CPA utiliza por diversas vezes a expressão *deliberação*, bem como outras dela derivadas, sempre para designar os actos praticados por órgãos colegiais [por exemplo, arts. 14.º, 2, 3, 16.º, 1, 19.º, 24.º, 1, 2, 3, 25.º, 1, 2, 26.º, 2, 27.º, 1, 4, 28.º, 2, 3, 124.º, 2, 133.º, 2, g)].

b) *Actos simples e complexos*. Os actos administrativos podem ser *simples*, se são produto da vontade de um único órgão, ou *complexos*, se são produto da vontade de mais do que um órgão; a complexidade dos actos administrativos pode, por sua vez, ser *igual*, quando a intervenção dos órgãos em causa é qualitativamente idêntica, ou *desigual*, quando a intervenção dos órgãos em causa é qualitativamente distinta. 44

São actos igualmente complexos aqueles praticados em co-autoria em situações de competência plural conjunta (*supra*, II); são actos desigualmente complexos aqueles praticados sob parecer vinculativo (*infra*, 19-130), pois o contributo do órgão consultivo para a formação do acto não tem a mesma natureza daquele do órgão decisório.

Quanto aos destinatários, os actos administrativos podem ser: 45

a) *Actos singulares, plurais, colectivos e gerais*. Os actos singulares visam a produção de um mesmo efeito jurídico em relação a um único destinatário determinado e isolado. Sobre os actos colectivos, plurais ou gerais, *supra*, 19-17 ss.

b) *Actos bipolares e multipolares*. Os actos bipolares assentam numa 46 relação bilateral entre o órgão administrativo emissor do acto e o seu destinatário e produzem efeitos apenas em relação a este; os actos multipolares, típicos da administração infra-estrutural (*supra*, I, 2-25), têm subjacentes relações jurídicas multilaterais (também designadas por vezes como «poligonais») e afectam não apenas os respectivos destinatários mas também terceiros, ou seja, pessoas que não são por si directamente e imediatamente visadas.

Exemplos de actos bipolares: as liquidações de impostos, expropriações, sanções e admissões (*infra*, 19-66, 19-71). Exemplos de actos multipolares: a autorização de laboração de um estabelecimento industrial, que tem como destinatário apenas o seu requerente mas produz efeitos em relação a todas as pessoas potencialmente afectadas pela poluição gerada por aquele; ou a subvenção atribuída a um agente económico, que afecta as condições da concorrência para todos os demais.

47 Quanto ao objecto, os actos administrativos podem ser *primários e secundários*. Os actos primários versam pela primeira vez sobre uma situação da vida; os actos secundários incidem imediatamente sobre um acto administrativo anterior e mediatamente sobre a situação de vida sobre a qual este incide.

São actos secundários os actos integrativos (*infra*, 19-76), os actos desintegrativos (*infra*, 19-77) e os actos saneadores (*infra*, 19-78), a rectificação (*infra*, 19-75) e a aclaração (*infra*, 19-75); são actos primários os restantes.

48 Quanto ao conteúdo, os actos administrativos podem ser:

a) *Actos positivos e negativos*. Os actos administrativos são positivos, caso introduzam na ordem jurídica efeitos jurídicos pretendidos e solicitados por alguém, ou negativos, caso recusem a introdução de tais efeitos.

Por exemplo, a emissão de uma licença de construção requerida por um particular é um acto positivo, enquanto o indeferimento da mesma licença é um acto negativo.

49 b) *Actos declarativos e constitutivos*. Os actos administrativos são declarativos caso se limitem a comprovar situações jurídicas anteriormente existentes; são constitutivos quando criam, modificam ou extinguem situações jurídicas. Os actos declarativos não têm carácter neutro, antes produzindo verdadeiros efeitos jurídicos inovatórios (*supra*, 19-15).

Exemplos de actos declarativos: as declarações de inexistência, de nulidade, e de caducidade e os actos certificativos, na medida em que apenas comprovam, respectivamente, que o acto sobre que incidem não existe, não produz efeitos jurídicos ou caducou, e que as situações certificadas existem ou ocorreram efectivamente. Exemplos de actos constitutivos: a revogação, na medida em que destrói efeitos produzidos por um acto anterior (*infra*, 19-77), e os actos autorizativos, que permitem o exercício de uma actividade que anteriormente estava vedado (*infra*, 19-68, 19-69).

50 c) *Actos verificativos, determinativos, permissivos e atributivos*. Os actos administrativos verificativos reconhecem a ocorrência de factos ou a existência de situações jurídicas; dentro deles distinguem-se os actos meramente verificativos e as verificações constitutivas: enquanto os primeiros têm efeitos meramente declarativos, as segundas têm efeitos constitutivos, embora tão estritamente vinculados que se apresentam como consequência praticamente automática da verificação a que procedem e sem autonomia em relação a esta (esta classificação não é, portanto, inteiramente

sobreponível à dos actos declarativos). Os actos administrativos determinativos impõem aos seus destinatários que façam, omitam ou suportem algo e ou aplicam-lhes, ou a uma coisa, uma determinada classificação. Os actos administrativos permissivos facultam o exercício de uma actividade que de outro modo não seria consentida ou possibilitam a omissão de uma conduta que de outro modo seria imposta. Os actos administrativos atributivos conferem o direito a uma prestação administrativa que não se esgota na sua própria emissão.

Exemplos de actos meramente verificativos: todos os actos declarativos; exemplos de verificações constitutivas: os actos estritamente vinculados de admissão e determinados actos de classificação (como os actos atributivos de graus académicos). Exemplos de actos determinativos: os actos de comando, ablativos e sancionatórios, bem como a generalidade dos actos de classificação (*infra*, 19-65 a 19-67). Exemplos de actos permissivos: os actos autorizativos, os actos de dispensa e renúncia (*infra*, 19-68 a 19-73). Exemplos de actos atributivos: os actos de subvenção (*infra*, 19-70).

Quanto à colaboração dos interessados, os actos administrativos podem 51 ser *independentes de colaboração* ou *carecidos de colaboração*. Os actos administrativos independentes de colaboração dos interessados podem ser emitidos sem necessidade de solicitação por um particular e não estão dependentes da aceitação deste como condição da sua eficácia; isto não significa que estes actos administrativos sejam emitidos sem qualquer intervenção dos particulares no procedimento administrativo, sempre possível ao abrigo do princípio da participação, mas apenas que a lei não a exige como requisito de validade ou de eficácia. Os actos carecidos de colaboração dos interessados subdividem-se em duas categorias: os *actos dependentes de iniciativa particular* e os *actos sujeitos a aceitação dos destinatários*: os primeiros só podem ser emitidos, sob pena de invalidade, após a administração ser solicitada a agir por um particular para tal legitimado; os segundos dependem da aceitação dos seus destinatários para produzirem os seus efeitos principais. A imperatividade dos actos administrativos leva a que estes produzam sempre pelo menos alguns efeitos laterais independentemente da vontade dos destinatários: assim, os actos sujeitos a aceitação criam na esfera do destinatário o direito de aceitar. Da aceitação que confere eficácia a actos administrativos deve distinguir-se aquela que implica a perda de legitimidade, por parte do aceitante, para impugnar administrativa ou contentiosamente actos anuláveis (art. 53.º, 4 CPA, art. 56.º CPTA).

Os actos administrativos desfavoráveis não carecem normalmente de colaboração dos interessados [embora por vezes possam pressupor uma prévia renúncia a direitos, como nos casos da revogação de actos favoráveis: arts. 140.º, 2, b), 145.º, 3, b) CPA; *infra*, 19-303]. A generalidade dos actos favoráveis carece de colaboração dos interessados, quer na modalidade de iniciativa (por exemplo, uma licença ou autorização de construção: art. 9.º RJUE), quer na modalidade de aceitação (por exemplo, a nomeação de alguém como funcionário público: art. 4.º, 4 Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro).

52 Quanto aos efeitos, os actos administrativos podem ser:

a) *Actos internos e externos*. Os actos administrativos internos visam produzir efeitos na esfera da pessoa colectiva a que pertence o seu autor, afectando exclusivamente os seus órgãos ou agentes e nessa estrita qualidade; os actos administrativos externos visam produzir efeitos para além da esfera da pessoa colectiva a que pertence o seu autor, afectando outras pessoas, singulares ou colectivas, públicas ou privadas, ou afectando titulares de órgãos ou agentes daquela pessoa colectiva na sua qualidade de cidadãos. Assim, nem todos os actos administrativos que tenham como destinatários órgãos ou agentes administrativos são actos internos: são-no quando afectem apenas a esfera funcional dos destinatários, mas serão já actos externos quando se projectem também na sua esfera pessoal.

Uma ordem dada pelo superior hierárquico a um subalterno é um acto interno (pois projecta-se apenas na esfera funcional do destinatário); uma sanção disciplinar aplicada pelo superior hierárquico a um subalterno é um acto externo (pois, apesar de ter como destinatário projecta-se também na esfera pessoal do destinatário); a ordem de demolição de uma construção que ameaça ruína, dada pela Câmara Municipal a um particular, é um acto externo.

53 b) *Actos favoráveis e desfavoráveis*. Os actos administrativos são favoráveis ou desfavoráveis consoante os efeitos que visam produzir sejam vantajosos ou desvantajosos para as pessoas cujas esferas jurídicas são por si afectadas. Os primeiros são ilustrativos do paradigma da administração prestadora, os segundos do da administração agressiva. Nem todos os actos administrativos visam produzir uniformemente efeitos favoráveis e desfavoráveis em relação às mesmas pessoas (*infra*, 19-54).

Exemplos de actos favoráveis: os actos autorizativos, de dispensa e renúncia e de subvenção (19-68 a 19-70), bem como os actos desintegrativos de efeitos desfavoráveis produzidos por acto anterior (*infra*, 19-77). Exemplos de actos desfavoráveis: os actos de comando, ablativos e sancionatórios (19-65 a 19-66), bem como os actos de indeferimento da prática de

quaisquer actos pretendidos por um particular e os actos desintegrativos de efeitos favoráveis produzidos por acto anterior (*infra*, 19-77).

A lei portuguesa utiliza, para designar os actos favoráveis e desfavoráveis, as expressões «actos constitutivos de direitos» [art. 140.º, 1, b), 2 CPA] e «actos constitutivos de deveres e encargos» (art. 132.º CPA), mas a terminologia é totalmente inadequada à função que os conceitos desempenham nas normas em que são utilizados: no primeiro caso, trata-se de restringir a revogabilidade dos actos favoráveis válidos, incluindo aqueles que não constituem quaisquer direitos (por exemplo, os que permitem o exercício de direitos, ampliam vantagens ou eliminam desvantagens), em homenagem ao princípio da tutela da confiança; no segundo, trata-se de assegurar que os actos desfavoráveis, incluindo aqueles que não impõem quaisquer deveres ou encargos (por exemplo, os que aplicam sanções, formulam classificações, extinguem direitos) não produzem efeitos jurídicos sem que seja possível o seu conhecimento pelos destinatários, mediante notificação. Uma confirmação legal da insuficiência da expressão «actos constitutivos de direitos» está no art. 140.º, 2, a) CPA, que vem permitir excepcionalmente a sua revogação «na parte em que sejam desfavoráveis aos destinatários», admitindo assim que se está perante todo e qualquer acto favorável.

c) *Actos de efeito único e de efeito múltiplo*. Os actos administrativos de 54 efeito único visam produzir uniformemente o mesmo efeito relativamente ao mesmo destinatário ou grupo de destinatários; os actos administrativos de efeito múltiplo, característicos da administração infra-estrutural, visam produzir efeitos distintos, favoráveis ou desfavoráveis face à mesma pessoa (actos de efeito múltiplo objectivo) ou face a pessoas diferentes (actos de efeito múltiplo subjectivo).

Exemplos de actos de efeito múltiplo objectivo: uma licença condicionada ou um deferimento parcial. Exemplos de actos de efeito múltiplo subjectivo: os actos multipolares (*supra*, 19-47).

d) *Actos definitivos, provisórios e precários*. Os actos administrativos 55 definitivos têm uma inerente vocação de estabilidade, associada à sua eficácia por tempo indefinido. Os actos administrativos provisórios e precários não gozam de tal vocação de estabilidade: aos primeiros subjaz a necessidade de acautelar interesses públicos e privados relevantes em face da previsível demora na emissão de actos definitivos, sendo por isso baseados em meros indícios da verificação dos seus pressupostos de facto e destinados a produzir efeitos apenas até que a emissão de um acto definitivo venha a esclarecer as dúvidas existentes; os segundos são emitidos num contexto de incerteza acerca da evolução futura da situação de facto sobre a qual incidem, ficando por isso sujeitos a ser revogados, substituídos ou modificados pela administração a qualquer momento (desta precariedade

deve ser funcionalmente distinguida aquela que caracteriza os actos desfavoráveis, revogáveis a todo o tempo em função da inexistência de razões de tutela da confiança que a tal obstem: art. 141.º, 1 CPA; *infra*, 19-301).

Exemplos de actos provisórios: as medidas provisórias (arts. 84.º, 85.º CPA; *infra*, 19-145 ss.); o encerramento preventivo de estabelecimento industrial e a apreensão e selagem do seu equipamento, em caso de perigo grave para a saúde pública, para a segurança de pessoas e bens, para a higiene e segurança dos locais de trabalho ou para o ambiente (art. 18.º do Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril); a suspensão preventiva em procedimento disciplinar (art. 54.º EDFAAP). Exemplos de actos precários: os actos administrativos emitidos a título experimental; a delegação de poderes [art. 40.º, a) CPA; *supra*, II]. Defendendo conceitos de acto provisório e de acto precário mais restritos do que os aqui apresentados, F. Urbano Calvão, *Os actos precários e os actos provisórios no direito administrativo*, esp. 21-44).

56 e) *Actos exequíveis e inexecuíveis*. Os actos administrativos exequíveis não produzem por si todas as modificações no mundo físico ou jurídico visadas pelo seu conteúdo, carecendo portanto de uma actividade complementar de execução, que pode traduzir-se em actos administrativos ou em actos materiais. Os actos administrativos não exequíveis produzem por si todos os efeitos visados pelo seu conteúdo, dispensando qualquer execução subsequente (sobre a execução dos actos administrativos, *infra*, 19-355 ss.).

Exemplos de actos exequíveis: as ordens de demolição de uma construção ou de remoção de coisas de um determinado local, cuja total realização implica as operações materiais que procedam às efectivas demolição e deslocação; a requisição, que implica a entrega do bem requisitado à entidade requisitante; um acto autorizativo em relação a terceiros, na medida em que implica a abstenção por estes de qualquer perturbação do exercício do direito por ele conferido ao seu destinatário. Exemplos de actos não exequíveis: os actos de classificação, os actos certificativos, um acto autorizativo em relação ao destinatário, na medida em que a permissão de desenvolver a actividade pretendida é um efeito automático da sua emissão (tb. *infra*, 19-359).

57 f) *Actos executórios e não executórios*. Trata-se de uma classificação que respeita unicamente aos actos exequíveis. A executoriedade é uma característica que resulta da verificação cumulativa do carácter exequível de um acto administrativo, da existência quanto a ele de autotutela administrativa executiva e, ainda, da sua eficácia; assim, são executórios os actos administrativos exequíveis e eficazes que possam ser executados coercivamente pela administração independentemente de prévia intervenção

jurisdicional. São não executórios os actos administrativos inexecuíveis, aqueles que sejam ineficazes e aqueles em relação aos quais a administração não goza de autotutela executiva. Os actos inexecutórios por ausência de autotutela executiva só podem ser executados por via jurisdicional (*infra*, 19-367).

g) *Actos de execução instantânea e de execução continuada*. Esta é também uma classificação de actos exequíveis. Os actos administrativos de execução instantânea esgotam a sua execução num momento único; os actos administrativos de execução continuada exigem a prática de uma pluralidade, ou mesmo de uma sucessão, de actos de execução.

Exemplos de actos de execução instantânea: os actos que ordenam a entrega de um bem ou o pagamento de uma quantia. Exemplos de actos de execução continuada: os actos que ordenam a demolição ou o embargo de uma construção, os actos que impõem uma abstenção ao destinatário.

h) *Actos lesivos e não lesivos*. A distinção entre actos lesivos e não lesivos tem origem no direito processual administrativo: o art. 268.º, 4 CRP garante a impugnabilidade dos actos administrativos lesivos e o art. 51.º CPTA refere o carácter lesivo dos actos administrativos a propósito dos pressupostos da sua impugnação contenciosa. Apesar da importância prática fulcral do conceito, ele ainda não foi objecto de suficiente densificação doutrinal ou jurisprudencial. No entanto, parece certo que, para ser considerado lesivo, um acto administrativo deve necessariamente ter carácter externo (assim, o art. 51.º CPTA) e ser pelo menos parcialmente desfavorável; é também inequívoco que o conceito de acto lesivo não coincide com o conceito de «acto definitivo e executório», que até 2004 serviu para delimitar o âmbito dos actos administrativos passíveis de impugnação contenciosa (o art. 53.º CPTA permite a impugnação de actos «materialmente não definitivos», o art. 51.º, 3 CPTA permite a impugnação de actos «horizontalmente não definitivos», o art. 59.º, 4 CPTA permite a impugnação de actos «verticalmente não definitivos» e o art. 54.º CPTA permite a impugnação de «actos não executórios»; sobre estas terminologias, *supra*, 19-25). São actos administrativos não lesivos aqueles que sejam integralmente favoráveis para todas as pessoas por si afectadas ou que não tenham carácter externo. A lesividade ou não lesividade dos actos administrativos não depende da respectiva ilegalidade ou legalidade, mas apenas dos efeitos que visam produzir.

- 60 Quanto à função, os actos administrativos podem ser:
- a) *Actos preparatórios, decisórios e de execução.* Os actos administrativos preparatórios antecedem a resolução final de uma determinada questão e visam criar as condições para que aquela seja adoptada. Os actos administrativos decisórios consubstanciam a posição final da administração pública sobre determinada questão e, tipicamente, põem fim a um procedimento administrativo que visava a sua emissão (salvo se se tratar de actos desprocedimentalizados ou de pré-decisões: *infra*, respectivamente, 19-79, 19-61). Os actos administrativos de execução visam pôr em prática o conteúdo dos actos decisórios exequíveis (*supra*, 19-56).

Exemplos de actos preparatórios: o acto que determina a abertura de um procedimento, o acto que procede à convocação de uma reunião de um órgão colegial (arts. 16.º, 1, 17.º, 1 CPA), o acto que ordena a realização de um exame, uma avaliação ou uma vistoria (arts. 94.º-97.º CPA), o acto que fixa um prazo para que o interessado cumpra uma formalidade (art. 71.º CPA). Exemplos de actos decisórios: a ordem de demolição de uma construção ilegal, a demissão disciplinar de um funcionário público, uma licença de habitação. Exemplos de actos de execução: a decisão de proceder à demolição coerciva de uma construção ilegal na sequência do incumprimento, pelo interessado, de uma ordem para tal (art. 152.º CPA, arts. 106.º, 4, 107.º RJUE), a ordem de serviço para que um funcionário demitido seja removido das listas de processamento de vencimentos.

- 61 b) *Decisões finais e pré-decisões.* Esta é uma classificação que respeita apenas aos actos decisórios. As decisões finais resolvem as questões jurídicas pertinentes num determinado procedimento no momento da sua conclusão; as pré-decisões ocorrem em procedimentos autorizativos nos quais, por força da complexidade das matérias envolvidas, a lei determina que a decisão final sobre uma pretensão particular seja decomposta em decisões de âmbito menor a adoptar em momentos sucessivos (procedimentos escalonados). As pré-decisões podem, por sua vez, ser actos parciais ou actos prévios; a diferença entre ambos reside na circunstância de os primeiros resolverem imediatamente uma parte da pretensão do particular, permitindo-lhe exercer a actividade pretendida na parte abrangida pelo seu conteúdo, enquanto os segundos se limitam a decidir sobre questões de cujo desfecho depende juridicamente a adopção da decisão final, mas sem resolverem ainda qualquer parcela desta e, por isso, sem permitirem ao interessado desenvolver, ainda que em parte, a actividade por si pretendida. Em caso algum são as pré-decisões meros

actos preparatórios, na medida em que consubstanciam a resolução final de questões isoladas.

Exemplos de actos parciais: no procedimento de licenciamento de obras de edificação, a licença parcial para construção de estruturas, que pode ser emitida após a aprovação do projecto de arquitectura e imediatamente após a entrega, mas antes da aprovação, dos projectos das especialidades (art. 23.º, 6 RJUE); nos procedimentos de licenciamento e autorização de obras de edificação, a autorização para execução de trabalhos de demolição ou de escavação e contenção periférica, que pode ser emitida após o saneamento do procedimento ou após a aprovação do projecto de arquitectura, consoante se trate, respectivamente, de procedimento de autorização ou licenciamento (art. 81.º RJUE). Exemplos de actos prévios: no procedimento de licenciamento de obras de edificação, as aprovações dos projectos de arquitectura e das especialidades, que necessariamente antecedem a emissão da licença de obras de edificação (arts. 20.º, 23.º RJUE); em determinados procedimentos para a celebração de contratos administrativos, os actos de admissão e exclusão de concorrentes e propostas, que necessariamente antecedem a prática do acto de adjudicação (arts. 101.º, 104.º RJDPCCP); as decisões prévias que dependam de decisão de um tribunal ou de outro órgão administrativo que não o órgão decisório de um procedimento para a emissão de um acto administrativo (art. 31.º CPA; *supra*, II).

- c) *Actos dispositivos e actos revisivos.* Os actos administrativos dispositivos resultam do exercício da competência dispositiva; os actos administrativos revisivos resultam do exercício de uma competência revisiva (sobre estes conceitos, *supra*, II).

Exemplos de actos revisivos: a revogação, a declaração de nulidade, a rectificação, a aprovação, a ratificação confirmativa (*infra*, 19-76). A substituição é um misto de acto dispositivo e acto revisivo (*infra*, 19-312). Os restantes actos administrativos, se não se reconduzirem a um dos tipos anteriores, têm carácter dispositivo.

- d) *Actos pressupostos e consequentes.* Actos administrativos pressupostos são aqueles dos quais depende a prática posterior de outros actos. Actos administrativos consequentes são actos praticados em virtude de actos anteriores. As relações de consequentialidade entre actos administrativos assumem especial relevo nas matérias da invalidade [art. 133.º, 2, i) CPA; *infra*, 19-219 ss.], da reconstituição da situação actual hipotética (art. 173.º, 1, 2 CPTA; *infra*, esp. 23-146 ss.) e, em geral, da execução de sentenças anulatórias de actos administrativos (arts. 157-179.º CPTA).

Exemplos de pares de actos pressupostos e actos consequentes: o acto exequível e o acto de execução; o acto de demissão de um funcionário e o acto de nomeação de um novo funcionário para a mesma vaga.

V. Alguns tipos de actos administrativos

- 64 Os tipos de actos administrativos de seguida enunciados são apenas alguns dos mais relevantes para o direito administrativo geral.
- a) *Actos de comando*. Os actos de comando adstringem alguém à adopção de uma determinada conduta. A *ordem* é o acto administrativo que vincula o destinatário, que pode ser um órgão ou agente da administração pública ou um particular, a adoptar uma conduta positiva. A *proibição* vincula o destinatário a adoptar uma conduta omissiva; é estruturalmente semelhante à ordem, consistindo materialmente numa ordem de omitir. A *directiva* é o acto administrativo que vincula o destinatário à consecução de determinados objectivos, deixando-lhe liberdade quanto à escolha dos meios para os alcançar.
- 65 b) *Actos ablativos*. Os actos ablativos restringem ou extinguem posições jurídicas subjectivas. A *requisição* determina a translação temporária da posse de um bem de propriedade privada para uma pessoa colectiva administrativa, em virtude da sua afectação a um fim de utilidade pública e mediante o pagamento de uma indemnização. No actual direito administrativo português, a *expropriação*, pela qual é extinto um direito de carácter real sobre um bem e simultaneamente criado um direito de idêntica natureza sobre o mesmo bem na esfera jurídica de uma pessoa colectiva pública, em virtude da sua afectação a um fim de utilidade pública e mediante o pagamento de uma indemnização, não constitui um acto administrativo, na medida em que a adjudicação do bem expropriado é decretada por um tribunal (art. 51.º, 1, 5 CE); mas já o é a declaração de utilidade pública prévia à expropriação.
- 66 c) *Actos sancionatórios*. Os actos sancionatórios impõem a alguém uma penalidade pela prática de actos anti-jurídicos. A *pena* é o acto administrativo que aplica uma sanção pela prática, pelo seu destinatário, de um ilícito disciplinar. A *sanção tutelar* é o acto administrativo que aplica uma sanção pela prática, pelo seu destinatário, de uma infracção tutelar. Com carácter análogo, mas com natureza judicativa, a *coima* é o acto que aplica uma sanção pela prática, pelo seu destinatário, de um ilícito de mera ordenação social (*supra*, I, 3-50).
- 67 d) *Actos de classificação*. Os actos de classificação exprimem um juízo da administração pública acerca do valor, da aptidão para determinado

fim, ou do mérito, absoluto ou relativo, de uma pessoa, de um comportamento ou de uma coisa. São actos de classificação as *avaliações de alunos* em estabelecimentos de ensino, as *avaliações de funcionários administrativos*, as *classificações de propostas* em concursos públicos, as *classificações de coisas* como sendo de interesse público, a *declaração de utilidade pública* de coisas para efeitos de expropriação, a *declaração de utilidade pública* de pessoas colectivas.

e) *Actos autorizativos*. Os actos autorizativos permitem aos seus destinatários o exercício de posições jurídicas que previamente lhes estava vedado. A *autorização* é o acto administrativo pelo qual a administração pública permite ao seu destinatário que exerça um direito ou uma competência preexistentes. A *licença* é o acto administrativo pelo qual a administração pública atribui ao seu destinatário o direito de exercer uma actividade relativamente proibida. A diferença entre a autorização e a licença reside, portanto, na circunstância de a primeira se limitar a descondicionar o exercício de uma posição jurídica da qual o seu destinatário já detinha a titularidade, enquanto a licença cria *ex novo* essa posição jurídica na esfera do destinatário.

As apontadas diferenças conceptuais entre a autorização e a licença têm vindo a ser crescentemente superadas: por um lado, porque o critério legal da distinção entre ambas se tem frequentemente afastado do critério doutrinal (por exemplo, no art. 4.º RJUE, autorização e licença são actos administrativos exactamente com os mesmos conteúdo e objecto, distinguindo-se apenas por serem emitidos em tipos de procedimentos diversos); por outro lado, porque, quer a autorização, quer a licença, assumem crescentemente um carácter programático e planeador, típico da administração infra-estrutural, que ultrapassa o seu efeito permissivo.

f) *Actos translativos de poderes*. A *delegação* é o acto administrativo pelo qual um órgão normalmente competente para decidir em determinada matéria permite a outro órgão ou a um agente que pratique actos administrativos na mesma matéria (art. 35.º CPA; *supra*, II). A *concessão* é o acto administrativo pelo qual o desempenho de uma tarefa pública é transferido para uma pessoa colectiva privada ou pública, por conta e risco desta e no interesse geral (a concessão é também um tipo de contrato administrativo: *infra*, 21-71 ss.).

g) *Actos de subvenção*. A *subvenção* é o acto administrativo pelo qual a administração pública atribui a um particular uma quantia pecuniária

tendo em vista o desenvolvimento de uma actividade de interesse público ou social.

A esta definição sobrepõe-se, no entanto, uma outra, emergente da necessidade de obstar a subvenções indirectas passíveis de distorcer o funcionamento dos mercados: actualmente, por influência do direito internacional económico (art. 1.º do Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação, anexo ao Acordo que Cria a Organização Mundial do Comércio) devem considerar-se subvenções todos os actos dos quais resulte a atribuição a alguém, directamente pela administração ou pela administração através de um privado, de uma contribuição financeira (que pode consistir numa transferência directa de fundos, efectiva ou potencial, numa renúncia à cobrança de réditos normalmente exigíveis, no fornecimento de bens e serviços para além de infra-estruturas gerais ou na aquisição de bens) ou de qualquer forma de protecção dos rendimentos ou manutenção dos preços, dos quais resulte uma vantagem; no mesmo sentido concorre o direito comunitário (art. 87.º TCE, que se refere a «auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam»).

Constituem, assim, actos de subvenção em sentido estrito os subsídios, empréstimos ou bolsas de estudo e de investigação, mas também podem ser como tal considerados, em determinadas circunstâncias e para determinados efeitos, actos como as autorizações, as licenças ou as isenções fiscais. O conceito amplo de subvenção ultrapassa mesmo, aliás, o âmbito do acto administrativo: podem estar em causa regulamentos, contratos ou actos materiais.

71 h) *Actos de admissão*. Os actos de admissão implicam a investidura de alguém numa determinada categoria legal, da qual deriva um estatuto específico, que inclui posições jurídicas subjectivas activas e passivas. Constituem actos de admissão as *matrículas* e *inscrições* de alunos em estabelecimentos de ensino integrados na administração pública, as *inscrições* em ordens profissionais, as *admissões* de concorrentes em procedimentos pré-contratuais e as *admissões* de utentes em estabelecimentos públicos.

72 i) *Outros actos constitutivos ou ampliativos de situações jurídicas*. Os actos autorizativos, translativos de poderes, de subvenção e de admissão não esgotam as tipologias de actos constitutivos ou ampliativos de situações jurídicas. A *promessa* é o acto pelo qual um órgão da administração assume perante um particular o compromisso de praticar ou não praticar um acto administrativo cuja emissão depende de margem de livre decisão; trata-se, assim, de um mecanismo de autovinculação administrativa (*supra*, I, 9-29 ss.; J. Tabor da Gama, *Decisão de autovinculação e acto administrativo devido*). A *adjudicação* é o acto administrativo pelo qual um órgão administrativo escolhe, de entre as várias propostas admitidas a um procedi-

mento pré-contratual, aquela que prefere para a celebração do contrato, à luz de critérios previamente enunciados (*infra*, 21-146).

j) *Actos de dispensa e renúncia*. Os actos administrativos de *dispensa* permitem aos destinatários que não cumpram uma obrigação geral: a *isenção* é uma dispensa que tem como destinatário um particular (por exemplo, uma isenção fiscal); a *escusa* é uma isenção que tem como destinatário o titular de um órgão ou um agente da administração (por exemplo, em caso de impedimento relativo: art. 48.º, 1 CPA; *supra*, I, 10-27). A *renúncia* é o acto administrativo pelo qual a administração se despoja de uma situação jurídica activa; trata-se de um tipo raro de acto administrativo, na medida em que as situações jurídicas da administração, por terem natureza funcional, são geralmente indisponíveis e, logo, irrenunciáveis (assim, a competência: art. 29.º CPA).

l) *Actos certificativos*. Os actos certificativos exprimem o conhecimento 74 qualificado que um órgão da administração têm sobre certos factos. A *participação* é o acto administrativo pelo qual um órgão da administração comunica a uma autoridade pública, administrativa ou jurisdicional, a ocorrência de um acto ilegal (um crime, uma contra-ordenação, um ilícito disciplinar ou tutelar). O *atestado* é o acto administrativo pelo qual um órgão da administração exprime o seu conhecimento de factos, situações, qualidades ou estados de pessoas. O *certificado* é o acto administrativo pelo qual um órgão administrativo exprime o conhecimento oficial de um facto por si praticado ou do qual teve percepção directa. A *certidão* é o acto administrativo pelo qual um órgão da administração exprime o conhecimento oficial de um facto através da reprodução integral ou resumida de um documento que se encontra nos seus arquivos; no caso de ser solicitada um certidão de um documento inexistente no serviço administrativo em causa, a resposta da administração é geralmente designada como *certidão negativa* (em geral, arts. 383.º-387.º CC; arts. 62.º, 3, 63.º CPA). Os três últimos tipos de actos são frequentemente confundidos na linguagem comum e até legal; é, por isso, necessário proceder a uma cuidadosa qualificação dos actos em função do seu regime jurídico. O CPA refere-se genericamente aos actos certificativos (art. 44.º, 2 CPA). Os actos certificativos são documentos autênticos, no sentido do art. 369.º CC, gozando, por isso, da respectiva força probatória (art. 371.º CC), que revela a sua função estabilizadora particular (*supra*, 19-34).

75 m) *Actos de esclarecimento*. Os actos de esclarecimento visam eliminar dúvidas efectivas ou potenciais acerca de matérias da competência do órgão que os emite. A *aclaração* é o acto administrativo pelo qual se esclarece o conteúdo de um acto administrativo anterior textualmente ambíguo. A *rectificação* é o acto administrativo pelo qual se corrigem erros de cálculo ou de escrita de um acto administrativo anterior, evidentes no contexto em que o acto foi praticado (art. 148.º CPA; *infra*, 19-323). A *informação ao público* é o acto administrativo pelo qual a administração elucida um particular acerca de factos por aquele desconhecidos ou do regime jurídico aplicável a determinada situação duvidosa (art. 7.º, 2 CPA); as informações podem, por vezes, ter carácter vinculativo [assim, a informação vinculativa no direito fiscal (art. 68.º LGT) e a informação prévia no direito do urbanismo (arts. 14.º-17.º RJUE)].

76 n) *Actos integrativos*. Os actos administrativos integrativos completam actos anteriores, conferindo-lhes uma eficácia ou uma estabilidade de que antes não eram dotados. A *homologação* é o acto administrativo que incorpora o sentido e os fundamentos de um acto opinativo anterior (por ex., art. 125.º, 1 CPA). A *aprovação* é o acto administrativo que exprime a concordância com um acto administrativo anterior, conferindo-lhe a eficácia de que ele carecia [art. 129.º, a) CPA; *infra*, 19-263]. O *visto* é estruturalmente idêntico à aprovação, dela se distinguindo apenas por ser emitido por um órgão de controlo [art. 129.º, c) CPA; *infra*, 19-264]. A *confirmação* é o acto administrativo que exprime a concordância com um acto anterior, mantendo-o em vigor e conferindo-lhe, assim, uma estabilidade que tinha sido questionada, designadamente através da sua impugnação (por ex., art. 174.º, 1 CPA). A *ratificação confirmativa* é o acto administrativo pelo qual o seu autor exprime a concordância com, e confere estabilidade a um acto administrativo anterior praticado por um órgão excepcionalmente competente, sob pena da sua caducidade (por ex., art. 8.º do Decreto-Lei n.º 252/92, de 19 de Novembro; art. 68.º, 3 LAL).

O Ac. STA 10/3/2004 (Proc. 025739) considerou que constitui homologação qualquer «acto administrativo que, segundo o próprio regime legal aplicável, só pode ser praticado por um órgão com base numa proposta apresentada por outro órgão», mas esta jurisprudência conduz, por um lado, a resultados excessivos (por exemplo, a qualificação de qualquer deliberação do Conselho de Ministros ou de uma Câmara Municipal como homologação das pro-

postas apresentadas pelos seus membros) e, por outro lado, a resultados restritivos (por exemplo, não há razão para excluir a qualificação como homologação a um acto que exprime a sua concordância com um parecer, obrigatório ou facultativo). Assim, só constituem homologações os actos integrativos praticados sobre actos opinativos, constitua ou não a emissão dos últimos um pressuposto legal das primeiras.

o) *Actos desintegrativos*. Os actos desintegrativos implicam a destruição, 77 total ou parcial, dos efeitos de actos administrativos anteriores; por extensão, a categoria inclui ainda aqueles actos que visam eliminar a mera aparência de tais efeitos. A *revogação* é o acto administrativo que destrói os efeitos de um acto administrativo anterior (arts. 138.º-146.º CPA; *infra*, 19-285 ss.). A *declaração de nulidade* é o acto pelo qual se afirma a improdutividade jurídica de um acto administrativo nulo (art. 134.º, 2 CPA; *infra*, 19-320). A *declaração de inexistência* é o acto administrativo pelo qual se verifica a inexistência, material ou jurídica, de um acto administrativo (*infra*, 19-320). A *declaração de caducidade* é o acto administrativo pelo qual se verifica a caducidade de um acto administrativo anterior. A *suspensão* é o acto administrativo pelo qual se paralisa temporariamente os efeitos de um acto administrativo anterior (*infra*, 19-321 ss.). A *rescisão* é o acto administrativo pelo qual a administração extingue unilateralmente um contrato administrativo [art. 180.º, c) CPA; *infra*, 21-193]. A *substituição* é o acto administrativo pelo qual se dispõe sobre uma situação já regulada em termos incompatíveis por um acto administrativo anterior, que acarreta a cessação de vigência deste; a *modificação* (por vezes também designada como *alteração*) é uma substituição parcial, não acarretando a cessação de vigência do acto modificado mas a sua continuação com um conteúdo ou um objecto parcialmente diferentes (art. 147.º CPA; *infra*, 19-312 ss.).

p) *Actos saneadores*. Os actos saneadores eliminam a ilegalidade de 78 que um acto administrativo anterior padece. A *ratificação-sanação* (que não deve confundir-se com a ratificação confirmativa: *supra*, 19-76) é o acto pelo qual se elimina a ilegalidade de um acto anterior que padece de incompetência relativa ou de um vício de forma por preterição de uma formalidade essencial. A *reforma* é o acto administrativo pelo qual se procede ao expurgo da parte ilegal de um acto administrativo parcialmente viciado e ao aproveitamento da parte juridicamente conforme. A *conversão* é o acto administrativo pelo qual se transforma um acto

anterior totalmente ilegal num acto administrativo de diferente tipo. Os três tipos de actos saneadores estão disciplinados no art. 137.º CPA (*infra*, 19-324).

VI. O procedimento para a emissão de actos administrativos

79 Tal como sucede com a generalidade da actividade administrativa, a emissão de actos administrativos está procedimentalizada, ou seja, surge paradigmaticamente como culminar de uma sucessão ordenada de actos e formalidades; só em situações de estado de necessidade ou urgência (arts. 3.º, 2 e 151.º, 1 CPA) é que podem ser praticados actos administrativos desprocedimentalizados (*supra*, 18-57). O regime geral do procedimento para a emissão de actos administrativos é objecto de grande desenvolvimento no CPA. Leis especiais prevêem por vezes regimes específicos para a emissão de determinados actos administrativos; o regime do procedimento administrativo do CPA aplica-se na ausência de um regime procedimental específico, ou naquilo que este se abstenha de regular.

1. Princípios fundamentais do procedimento administrativo

80 O procedimento para a emissão de actos administrativos é dominado por seis princípios fundamentais: o princípio do inquisitório, o princípio da celeridade, o princípio da publicidade, o princípio do carácter escrito dos actos e formalidades procedimentais, o princípio da colaboração projectiva procedimentais das características essenciais da administração pública em sentido orgânico e dos princípios fundamentais de direito administrativo (*supra*, I, 2-33, 7-2 ss., 7-26 ss., 7-31, 7-32 ss., 10-1 ss., 10-7 ss., 10-29 ss.).

81 a) O *princípio do inquisitório* significa que é à administração pública que cabe o impulso do procedimento administrativo. Ou seja, a administração pode iniciar oficiosamente o procedimento (art. 54.º CPA), continuá-lo quando o requerente dele se desinteresse (arts. 110.º, 2, 111.º, 1 CPA) e, mesmo quando o procedimento seja instaurado por iniciativa

particular, proceder às diligências procedimentais que considere convenientes, ainda que não tenham sido requeridas ou que incidam sobre matérias não mencionadas pelos interessados, bem como decidir em termos diferentes ou mais amplos do que o pedido (art. 56.º CPA). Este princípio decorre da natureza activa da administração na prossecução do interesse público, em contraste com a natureza passiva dos tribunais, cuja actividade está sujeita ao princípio simétrico do dispositivo, nos termos do qual o impulso processual incumbe às partes (*supra*, t. I, 2-33).

Embora no caso concreto não tenha anulado o acto impugnado, o STA admitiu já implicitamente que a violação do princípio do inquisitório, por a administração não ter realizado diligências necessárias à averiguação dos factos relevantes no procedimento, constitui vício invalidante da decisão final (Ac. STA 20/6/2002, Proc. 047791).

b) O *princípio da celeridade*, numa formulação genérica, não se distingue substancialmente do princípio da eficiência (*supra*, I, 10-7). Contudo, o art. 57.º CPA, para além de afirmar que os órgãos administrativos devem providenciar pelo rápido e eficaz andamento do procedimento, densifica o princípio mediante a atribuição aos órgãos administrativos dos poderes de recusar e evitar tudo o que for impertinente ou dilatatório, bem como de ordenar ou promover tudo o que for necessário ao seguimento do procedimento e à justa e oportuna decisão; neste último aspecto, o princípio da celeridade cruza-se com o princípio do inquisitório.

c) O *princípio da publicidade* não se encontra expressamente consagrado no CPA, mas infere-se das normas dos arts. 61.º e seguintes, que conferem aos particulares direitos de informação procedimental (direito de informação em sentido estrito: art. 61.º CPA; direito à consulta do processo e à passagem de certidões: arts. 62.º e 63.º CPA; princípio da administração aberta: art. 65.º CPA; sobre isto, *supra*, I, 7-30).

d) O *princípio do carácter escrito dos actos e formalidades procedimentais* implica que, em regra, todos os actos e formalidades procedimentais devem ser praticados ou cumpridos por escrito e que, quando a lei permita que não o sejam, devem necessariamente ser reduzidos a escrito. O carácter escrito do procedimento administrativo infere-se da exigência de reunião de todos os actos e formalidades procedimentais num conjunto documental designado por processo administrativo (art. 1.º, 2 CPA) e resulta mesmo expressamente quanto a determinados actos da adminis-

tração (quanto aos actos administrativos, art. 122.º, 1 CPA; quanto aos contratos administrativos, art. 184.º CPA). São inúmeras as disposições legais que obrigam à redução a escrito dos actos e formalidades orais (por exemplo, arts. 27.º, 28.º, 75.º, 102.º, 3, 122.º, 2 CPA).

85 e) O *princípio da colaboração procedimental dos interessados*, que constitui uma projecção específica do princípio da boa fé (art. 6.º CPA; *supra*, I, 10-29 ss.) implica para aqueles a proibição de formular pretensões ilegais, articular factos contrários à verdade e requerer diligências meramente dilatórias (art. 60.º, 1 CPA), bem como o dever de prestar a sua colaboração para o conveniente esclarecimento dos factos e para a descoberta da verdade (art. 60.º, 2 CPA).

86 f) O *princípio da gratuitidade* decorre do art. 11.º, 1 CPA, nos termos do qual o procedimento administrativo é, salvo lei especial, gratuito. Nesta formulação, o princípio da gratuitidade nada acrescenta ao que já decorreria das exigências gerais da reserva de lei (*supra*, I, 8-18 ss.), pois a solicitação administrativa do pagamento de qualquer taxa, emolumento ou despesa aos particulares pela tramitação de um procedimento administrativo só poderia, em qualquer caso, ocorrer mediante expressa habilitação legal. Ademais, o princípio da gratuitidade está muito esvaziado enquanto princípio geral do procedimento administrativo, pois praticamente todos os procedimentos administrativos dos quais resultem vantagens para os particulares envolvem o pagamento de taxas ou despesas, em alguns casos de valor muito significativo (por exemplo, as taxas de realização ou reforço de infra-estruturas urbanísticas de que depende a emissão dos alvarás de licença ou autorização de construção: art. 76.º, 4 RJUE); e é o próprio CPA a introduzir excepções ao art. 11.º, 1 (designadamente nos arts. 62.º, 3, 88.º, 2 e 157.º, 2 CPA). A falta de pagamento de taxas ou despesas de que a lei faça depender a realização de actos procedimentais implica mesmo a extinção do procedimento administrativo (art. 113.º CPA; *infra*, 19-154). Mais relevante é o disposto no art. 11.º, 2 CPA, na medida em que vincula a administração pública a isentar os interessados, total ou parcialmente, do pagamento das taxas ou despesas impostas por lei especial, em caso de comprovada insuficiência económica, demonstrada nos termos da lei sobre apoio judiciário (actualmente, a Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro).

2. O dever administrativo de decisão

a) Noção e fundamentos

O dever administrativo de decisão está consagrado no art. 9.º CPA. 87 O art. 268.º, 1 CRP estabelece apenas um direito dos particulares a conhecer as decisões definitivas que lhes digam respeito, pelo que o dever de decisão parece não ter cobertura constitucional expressa; sempre poderá, contudo, retirar-se do princípio do Estado de direito (art. 2.º CRP) e do seu subprincípio da boa fé (*supra*, I, 10-29 ss.). O dever de decisão respeita apenas àquelas situações em que a actuação administrativa é suscitada pela iniciativa de particulares (o que é genericamente admitido: art. 54.º CPA). O seu conteúdo é, fundamentalmente, o de obrigar a administração a pronunciar-se sobre todos os assuntos que lhes sejam apresentados pelos particulares, retirando-lhe portanto nesses casos a discricionariedade de optar entre decidir e não decidir.

Isto significa que, nas situações em que se verifique o dever de decisão, a eventual discricionariedade administrativa de acção não abrange a possibilidade de omitir a decisão. Em tais casos, a administração é obrigada a decidir; a eventual discricionariedade de acção reduz-se ao conteúdo da decisão, que poderá ser favorável ou não à pretensão apresentada pelo particular (ou seja, é uma liberdade de agir no sentido pretendido pelo particular ou não).

b) Pressupostos do dever de decisão

O art. 9.º CPA enuncia três pressupostos do dever de decisão:

a) Para que haja dever de decisão é necessário que à administração seja apresentada uma pretensão por um particular (art. 9.º, 1 CPA). Essa pretensão pode ter um alcance subjectivo, se incidir sobre assuntos que lhe digam respeito [art. 9.º, 1, a) CPA] ou um alcance objectivo, se visar a defesa da Constituição, das leis ou do interesse geral [art. 9.º, 1, b) CPA].

b) O órgão administrativo ao qual é dirigida a pretensão deve ser competente para decidir sobre ela (art. 9.º, 1 CPA). Todavia, deve ter-se em consideração que o art. 34.º, 1, a) CPA torna irrelevante a incompetência relativa quando o erro do particular na identificação do órgão competente seja desculpável, estabelecendo que o órgão incompetente deve remeter oficiosamente o documento que suporte a pretensão do particular (*supra*, II);

nestes casos, por interpretação sistemática e teleológica, deve entender-se como cumprido este pressuposto do dever de decisão, sob pena de, potencialmente, se criar um regime mais desfavorável para o particular que em desculpavelmente sobre a competência do que para aquele que comete erro indesculpável (art. 34.º, 3 CPA), pois este sempre poderá voltar a formular novo pedido ao órgão competente que, assim, ficará investido no dever de decidir sobre ele.

90 c) Não pode, menos de dois anos antes da apresentação da pretensão, ter sido praticado um acto administrativo pelo qual o mesmo órgão tenha decidido sobre a mesma pretensão, formulada pelo mesmo particular, com os mesmos fundamentos (art. 9.º, 2 CPA). Este pressuposto negativo do dever de decisão visa compreensivelmente impedir a submersão da administração sob massas de pedidos absolutamente idênticos e já objecto de apreciação administrativa, dentro de um lapso temporal durante o qual o legislador considerou ser inverosímil uma eventual mudança de opinião do órgão decisor. Os diversos aspectos elencados no art. 9.º, 2 CPA são cumulativos: basta que mude o órgão legalmente competente (mas não o seu titular), o teor da pretensão formulada, os seus fundamentos facticos ou jurídicos ou o particular requerente para que se mantenha o dever de decisão. A exclusão do dever de decisão não ocorre quando o acto administrativo praticado nos dois anos anteriores seja nulo, pois nesse caso não produz qualquer efeito jurídico (art. 134.º, 1 CPA; *infra*, 19-231). Note-se ainda que exclusão do dever de decisão não significa proibição de decisão: a administração *pode* decidir sobre a pretensão formulada, ainda que se verifiquem as circunstâncias referidas no art. 9.º, 2 CPA; está-se, nesse caso, perante verdadeira discricionariedade de acção.

Quando já tenha sido emitido pelo mesmo órgão um acto administrativo sobre a mesma pretensão, formulada pelo mesmo particular, com os mesmos fundamentos, mas há dois anos ou mais sobre a data de apresentação do novo requerimento, o dever de decisão não implica, obviamente, qualquer dever de decidir em sentido diverso do anteriormente adoptado [Ac. STA 6/2/1996, ADSTA 413 (1996), 553].

91 Não são, contudo, estes os únicos pressupostos do dever de decisão, que depende também, em geral, da verificação de todas as circunstâncias das quais por sua vez depende a continuação do procedimento (pressupostos procedimentais: arts. 83.º e 173.º CPA; *infra*, 19-106 ss., 19-329,

19-339). Mesmo verificando-se os pressupostos do dever de decisão aquando do início do procedimento administrativo, a lei determina, em certas situações, a sua cessação superveniente. É assim nos casos de desistência e renúncia (art. 110.º CPA), de deserção (art. 111.º CPA) e de falta de pagamento de taxas ou despesas de que a lei faça depender a realização de actos procedimentais (art. 113.º CPA): uma vez que o dever de decisão só existe em procedimentos de iniciativa particular, não faria sentido que ele se mantivesse quando o mesmo particular que lhe deu início tivesse posteriormente manifestado expressa ou implicitamente a vontade de que ele se extinguísse.

c) Conteúdo do dever de decisão

O conteúdo do dever de decisão é claro: uma vez reunidos os seus pressupostos, a administração está obrigada a *pronunciar-se* sobre a pretensão do particular. Isto significa que tem que apreciar o fundo das questões por aquele suscitadas, não podendo ficar-se por considerações formais ou de índole prejudicial. 92

Quando já tenha sido emitido pelo mesmo órgão um acto administrativo sobre a mesma pretensão, formulada pelo mesmo particular, com os mesmos fundamentos, mas há dois anos ou mais sobre a data de apresentação do novo requerimento, o dever de decisão implica o dever de reapreciar a pretensão do particular, não podendo a decisão limitar-se a remeter para o conteúdo de acto anterior. Contudo, o STA [Ac. STA 6/2/1996, ADSTA 413 (1996), 553] restringiu consideravelmente este entendimento ao sustentar que do art. 9.º, 2 CPA não decorre que os actos administrativos caduquem dois anos após a sua prática e que, portanto, quando haja um acto administrativo emitido nas condições aí previstas, o n.º 1 do mesmo artigo apenas impõe à administração um dever genérico de *pronunciamento* ou de *resposta*, mas não de *decisão*.

É correcto afirmar-se que o art. 9.º, 2 CPA não importa caducidade dos actos administrativos, mas não colhe a distinção, sem o mínimo de cabimento na lógica da lei, entre um dever administrativo de pronúncia e um dever administrativo de decisão. É o próprio art. 9.º que assimila decisão a pronúncia, e esta última envolve necessariamente uma apreciação da pretensão do requerente. Desde que passados os dois anos a que se refere o art. 9.º, 2, é totalmente irrelevante que já tenha sido emitido um outro acto administrativo sobre a mesma pretensão, formulada pelo mesmo particular, com os mesmos fundamentos; e a administração pública terá, portanto, que decidir nos termos a que a apreciação da pretensão conduzir, ainda que reiterando uma eventual decisão anterior. O acto administrativo em que se traduz a nova decisão, mesmo que idêntico no conteúdo e nos fundamentos a uma decisão anterior, não é um acto meramente confirmativo para efeitos do art. 53.º CPTA e, como tal, é susceptível de impugnação contenciosa.

d) *Consequências da violação do dever de decisão*

93 As consequências da violação do dever de decisão podem ser de três tipos:

a) A invalidade do acto administrativo que ponha termo ao procedimento sem se pronunciar efectivamente sobre a pretensão do particular é o que sucede a um acto administrativo que indefira liminarmente o requerimento do particular por falta de pressupostos do dever de decisão ou de pressupostos procedimentais que todavia se verificavam.

Assim, o STA considerou como padecendo de violação de lei, por violação do dever de decisão, o acto de indeferimento de um pedido de localização de estabelecimento industrial com fundamento na deficiente instrução do processo, antes de o requerente ter sido notificado para juntar os elementos necessários à completa instrução do procedimento [Ac. STA 17/3/1994, ADSTA 391 (1994), 813].

94 b) Nos casos de violação omissiva do dever legal de decisão expressamente previstos na lei, o deferimento tácito da pretensão do particular (art. 108.º, 1, 3 CPA; *infra*, esp. 22-74 ss.).

95 c) A possibilidade de os interessados requererem a condenação jurisdicional da administração à prática do acto devido (art. 268.º, 4 CRP, art. 66.º-71.º CPTA); actualmente é esta a consequência geral da violação do dever de decisão (*infra*, 22-60).

3. Prazos

96 O carácter ordenado da sucessão de actos e de formalidades em que se consubstancia o procedimento supõe necessariamente a existência de prazos para a sua prática. Esta é também uma exigência do princípio da celeridade (*supra*, 19-82) e, indirectamente, do dever administrativo de decisão (*infra*, 19-87).

a) *Prazos gerais*

97 O prazo geral para a prática de actos ou o cumprimento de formalidades, quer pela administração, quer pelos particulares, é de dez dias (art. 71.º

CPA); é este, portanto, o prazo aplicável sempre que a lei ou a administração determinem a prática de um acto ou o cumprimento de uma formalidade procedimentais sem que para um ou outra seja estabelecido um prazo específico. Existem no CPA normas que estabelecem prazos especiais para prática de actos ou cumprimento de formalidades procedimentais [por exemplo, arts. 17.º, 3, 18.º, 2, 20.º, 2, 31.º, 2, a), 43.º, 2, 50.º, 2, 69.º, 77.º, 4, 95.º, 2, 99.º, 2, 101.º, 1, 102.º, 1, 113.º, 2, 162.º, 1, 168.º, 1, 2, 171.º, 172.º, 1, 175.º, 1, 2 CPA] e existem numerosos prazos previstos em leis especiais.

O prazo geral para a conclusão do procedimento administrativo é de 98 noventa dias (art. 58.º, 1 CPA); é, contudo, muito frequente que a lei estabeleça prazos específicos, mais longos ou mais curtos, para a conclusão de determinados procedimentos administrativos [o próprio CPA o faz, quanto aos procedimentos destinados ao exercício do direito à informação (arts. 61.º, 3, 63.º, 1) e quanto aos procedimentos de controlo (arts. 165.º, 175.º)]. O prazo legal para a conclusão do procedimento pode ser administrativamente prorrogado por um ou mais períodos, até ao limite de mais noventa dias, mediante autorização do imediato superior hierárquico do órgão competente para decidir ou do órgão colegial de que aquele seja membro (art. 58.º, 2 CPA). A inobservância do prazo para a conclusão do procedimento tem que ser justificada (art. 58.º, 3 CPA), sob pena de responsabilidade disciplinar e acarreta a violação do dever de decidir, com todas as consequências inerentes (*supra*, 19-93). O prazo para conclusão do procedimento releva em particular para efeitos de formação de acto tácito (*infra*, 22-81).

b) *Normas sobre contagem de prazos*

Tão importante como saber qual é o prazo para prática de um acto ou 99 cumprimento de uma formalidade é saber como é que esse prazo se conta. No direito português não existe um corpo de regras sobre contagem de prazos que seja comum a todos os ramos de direito (por exemplo, quanto ao cômputo ou não no prazo dos sábados, domingos e feriados). Do art. 72.º CPA decorrem quatro regras básicas sobre a contagem de prazos (aplicáveis, não apenas aos prazos previstos no próprio código mas a todos os prazos administrativos).

a) Não se inclui na contagem do prazo o dia em que ocorrer o facto a partir do qual começa a decorrer [72.º, 1, a) CPA]. Assim, se a lei estabelecer que um prazo começa a correr a partir da notificação aos interessados de um determinado acto, não se inclui na contagem o dia da própria notificação.

b) O prazo começa a decorrer independentemente de quaisquer formalidades; ou seja, para que o prazo comece a correr basta que se verifique o facto que determina o início da sua contagem [art. 72.º, 1, b) CPA]. Por exemplo, não é necessário notificar os interessados de que um determinado prazo vai começar a correr para que tal aconteça.

c) O prazo suspende-se nos sábados, domingos e feriados; os prazos administrativos contam-se, portanto, apenas em dias úteis e não em dias corridos [art. 72.º, 1, b) CPA], salvo se forem superiores a seis meses [art. 72.º, 2 CPA; o único prazo previsto no CPA que recai nesta previsão é o do art. 111º, 1).

d) Quando o último dia do prazo recaia num dia em que o serviço perante o qual deve ser praticado o acto ou cumprida a formalidade não esteja aberto ao público ou não funcione o período normal, transfere-se para o primeiro dia útil seguinte [art. 72.º, 1 c) CPA]. Isto pode suceder, por exemplo, em virtude de greves ou da concessão de tolerância de ponto aos funcionários administrativos.

100 Para além da suspensão nos dias de fim-de-semana e feriados, os prazos administrativos podem suspender-se por diversos motivos. Em determinadas situações de afastamento geográfico entre quem tem que praticar o acto ou cumprir a formalidade e a sede do órgão perante o qual corre o procedimento, a lei determina que o prazo só comece a correr depois do decurso de um período de suspensão inicial designado dilação. Assim, se os interessados se encontrarem ou residirem no território das Regiões Autónomas, em país estrangeiro europeu ou em país estrangeiro não europeu, e o procedimento correr no continente, quaisquer prazos só se iniciam passados, respectivamente, cinco, quinze e trinta dias [art. 73.º, 1, a), b), c) CPA]; regras idênticas são aplicáveis se o procedimento correr perante um órgão sediado numa Região Autónoma e o interessado se encontrar ou residir em ilha diferente da mesma Região Autónoma, noutra Região Autónoma, no continente ou no estrangeiro (art. 73.º, 2, 3 CPA). Todos os prazos procedimentais se suspendem ainda durante a rea-

lização da audiência dos interessados (art. 100.º, 3 CPA). O prazo para a conclusão do procedimento suspende-se sempre que o procedimento estiver parado por motivo imputável ao particular (art. 108.º, 4 CPA).

O CPA não é isento de críticas em matéria de contagem de prazos. Assim, não é claro se o momento em que começa a correr o prazo para a conclusão dos procedimentos de iniciativa particular é o da entrega do requerimento inicial ou o da sua apresentação ao órgão competente (veja-se o art. 108.º, 2 CPA; sobre isto, *infra*, 22-81); desta indefinição podem decorrer consequências extensivas nos casos dos arts. 34.º, 1 a), 77.º, 4 e 78.º, 2 CPA, bem como na primeira hipótese do art. 169.º, 3 CPA. Também não é claro que deva manter-se a regra da contagem de prazos em dias úteis; para além de o direito administrativo ser hoje o único ramo do direito em que tal sucede, trata-se da solução mais complexa e susceptível de gerar situações de incerteza, sobretudo quando estejam em causa feriados locais ou regionais, que não são do conhecimento geral. A transformação dos prazos administrativos em prazos corridos acarretaria, contudo, uma reequação geral dos prazos legalmente previstos, que não pode ocorrer sem grandes cautelas.

101

4. Notificações

a) Aspectos gerais

As notificações são actos reais (*infra*, 22-88) pelos quais a administração dá a conhecer a outrem a ocorrência de determinados factos ou solicita aos interessados a adopção de determinados comportamentos. O art. 66.º CPA parece pressupor que as notificações servem apenas para comunicar a prática de actos administrativos, mas não é assim: é também mediante notificação que, por exemplo, a administração comunica aos interessados a remessa oficiosa do requerimento inicial ao órgão competente ou a sua devolução [art. 34.º, 1, a), 2 CPA], bem como o início do procedimento administrativo (art. 55.º); solicita aos interessados a sua participação no procedimento (art. 59.º CPA) e a prestação de informações ou a apresentação de provas (art. 90.º, 1 CPA); informa os interessados das diligências periciais ordenadas (art. 95.º, 1 CPA) e da remessa do processo pelo órgão *a quo* ao órgão *ad quem* no recurso hierárquico (art. 172.º, 2 CPA). A notificação de actos administrativos pode dizer respeito, quer à decisão final do procedimento, quer a outros actos extintivos do procedimento (por exemplo, art. 91.º, 3 CPA), quer ainda a actos intraprocedimentais [como os pareceres (arts. 98.º-99.º CPA), a decisão de proceder à audiên-

102

cia dos interessados ou de dispensar a sua realização (arts. 101.º, 1, 102.º, 1, 103.º CPA) e a decisão de executar (art. 152.º, 2 CPA)].

b) Regime das notificações

103 Apesar da redacção do art. 66.º, os arts. 66.º-70.º CPA são susceptíveis de aplicação, com as necessárias adaptações, a todas as notificações e não apenas àquelas que visem comunicar aos interessados a prática de actos administrativos.

a) *Obrigatoriedade e dispensa de notificação.* Para além das outras situações previstas por lei, estão sujeitos a notificação aos interessados os actos administrativos que decidam sobre pretensões por eles formuladas [art. 66.º, a) CPA], que imponham deveres, sujeições ou sanções [art. 66.º, b) CPA] e que criem, extingam, aumentem ou diminuam interesses legalmente protegidos ou afectem as condições do seu exercício [art. 66.º, c) CPA]; em parte, as imposições legais concretizam o art. 268.º, 3 CPA, que garante um direito fundamental dos particulares à notificação dos actos administrativos que afectem as suas posições jurídicas subjectivas. Note-se que estes casos, em que a notificação é uma formalidade essencial, não coincidem inteiramente com aqueles, mais restritos, em que ela consiste também num requisito de eficácia dos actos administrativos (art. 132.º CPA; *infra*, 19-259). A notificação obrigatória pode ser dispensada em dois casos: quando respeite a actos praticados oralmente na presença dos interessados [art. 67.º, 1, a) CPA] e quando os interessados, através de qualquer intervenção no procedimento, revelem perfeito conhecimento do conteúdo dos actos em causa [art. 67.º, 1, b) CPA]; a dispensa é explicada pela degradação da notificação em formalidade não essencial (sobre a degradação de formalidades essenciais em não essenciais, *supra*, 18-48), pois em ambas as situações o conhecimento do acto, objectivo que a notificação visa atingir, foi integralmente assegurado independentemente daquela.

104 b) *Conteúdo da notificação.* A notificação deve conter, em primeiro lugar, o texto integral do acto administrativo [art. 68.º, 1, a) CPA], exigência que abrange a respectiva fundamentação, incluindo o teor de pareceres ou propostas de decisão para cujos fundamentos o acto administrativo remeta (art. 125.º, 1 CPA; *infra*, 19-186); o texto integral pode ser

substituído por uma indicação resumida do conteúdo e objecto do acto, quando este tenha deferido integralmente a pretensão do interessado ou respeito à prática de diligências procedimentais (art. 68.º, 2 CPA). A notificação deve ainda conter a identificação do procedimento administrativo e do autor e da data do acto, respectivamente para que os interessados possam exercer os seus direitos de participação e informação, aferir o respeito dos requisitos competenciais de legalidade e exercer plenamente os seus direitos de impugnação administrativa e jurisdicional [art. 68.º, 1, b) CPA]. A introdução da regra do carácter meramente facultativo do recurso hierárquico necessário (*infra*, 19-338) retirou alguma relevância prática à exigência legal de que a notificação indique ainda o órgão competente para conhecer da impugnação administrativa dos actos insusceptíveis de impugnação jurisdicional, bem como o prazo para tal efeito [art. 68.º, 1, c) CPA].

c) *Prazo e forma das notificações.* Regra geral, as notificações devem ser feitas no prazo de oito dias a contar da data da prática do acto notificado (art. 69.º CPA). Quanto à forma, a regra geral é a da notificação por via postal [aparentemente por correio simples: art. 70.º, 1, a) CPA], admitindo-se também a notificação pessoal, se tal não prejudicar a celeridade do procedimento e a notificação postal for inviável [art. 70.º, 1, b) CPA] bem como, em casos de urgência, a notificação por telegrama, telefone, telex ou telefax [art. 70.º, 1, c) CPA]; por razões de segurança jurídica e em homenagem ao carácter escrito do procedimento (*supra*, 19-84), a notificação feita por telefone deve ser confirmada por via postal ou pessoal no dia útil imediato, considerando-se em todo o caso feita na data da comunicação telefónica (art. 70.º, 2 CPA). O art. 70.º, 1, d) CPA admite ainda a notificação edital, mediante afixação nos locais do estilo ou anúncio no Diário da República, no boletim municipal ou em dois dos jornais mais lidos na localidade de residência ou sede nos interessados; o papel desta forma de notificação é claramente subsidiário, só podendo ser utilizada quando os interessados forem desconhecidos ou em tal número que se torne impraticável a notificação por qualquer das outras formas previstas (e, eventualmente, por analogia, em todas as situações em que a notificação por outra via não permita em abstracto ou não tenha efectivamente permitido a comunicação com o interessado, designadamente por serem desconhecidos a sua residência ou o seu paradeiro). Esta matéria

é uma das poucas em que o CPA se revela já manifestamente obsoleto, designadamente ao não prever a notificação por correio electrónico e ao restringir o uso do telefaxe a situações em que a notificação seja urgente.

5. Pressupostos procedimentais

106 Os pressupostos procedimentais são as condições cumulativamente exigidas por lei para que um procedimento administrativo possa iniciar-se: como a não verificação de qualquer dessas condições gerará, fatalmente, a invalidade de qualquer decisão que eventualmente venha a ser adoptada no final do procedimento, nem sequer se justifica, por razões de proporcionalidade e eficiência, que este seja iniciado. Os pressupostos procedimentais distinguem-se, assim, das condições de procedência do procedimento: estas são as exigências legais para que as questões substanciais em jogo no procedimento possam ser decididas num determinado sentido.

Os pressupostos procedimentais gerais, tal como se inferem da cláusula geral e do elenco do art. 83.º CPA, sistematicamente interpretados com outras disposições relevantes do CPA, são a capacidade e a legitimidade do requerente, a competência do órgão administrativo, a tempestividade da iniciativa, a subsistência do direito ou competência a exercer, a existência de dever de decisão e, ainda, a possibilidade e a utilidade originárias do procedimento.

107 a) *Capacidade do requerente.* A capacidade jurídica consiste na medida das posições jurídicas subjectivas de que uma pessoa pode ser titular (art. 67.º CC). A capacidade de intervenção no procedimento afere-se tendo por base e por medida a capacidade de exercício de direitos segundo a lei civil (art. 52.º, 1 CPA; as disposições relevantes constam sobretudo dos arts. 122.º-133.º CC). A intervenção dos particulares no procedimento administrativo pode ser pessoal ou através de representantes (art. 52.º, 2 CPA), nomeadamente através de advogados ou solicitadores; contudo, ao contrário do que em regra se passa no processo jurisdiccional, os particulares têm capacidade para intervirem por si no procedimento, sendo possível, mas não obrigatório, o patrocínio por advogado ou solidador.

b) *Legitimidade do requerente.* O facto de o procedimento administrativo poder ter origem numa iniciativa particular (art. 54.º CPA; *infra*, 19-118 ss.) não significa que todo e qualquer particular possa dar origem a todo e qualquer procedimento administrativo; a legitimidade é a posição, ocupada por alguém relativamente ao objecto de um determinado procedimento, que lhe confere a possibilidade de agir no contexto deste e, em particular, de lhe dar início. A legitimidade do requerente afere-se nos termos do art. 53.º CPA. A regra geral é a de que têm legitimidade para iniciar um procedimento administrativo os titulares de posições jurídicas subjectivas (direitos ou interesses legalmente protegidos) susceptíveis de serem afectadas pelas decisões a adoptar nesse procedimento (art. 53.º, 1 CPA). Esta regra é estendida às associações sem carácter político que tenham por fim a defesa dessas posições jurídicas (art. 53.º, 1 CPA); para a defesa de interesses difusos (saúde pública, habitação, educação, património cultural, ambiente, ordenamento do território e qualidade de vida), aos seus titulares [art. 53.º, 2, a) CPA], às associações dedicadas à sua defesa e aos órgãos autárquicos da área em que residam os titulares dos interesses em causa [art. 53.º, 3 CPA]; para a defesa dos bens públicos, aos residentes na circunscrição em que se localize qualquer bem afectado pela actuação da administração [art. 53.º, 2, b) CPA].

As regras sobre capacidade e legitimidade procedimentais aplicam-se, não apenas à iniciativa, mas a todas as intervenções no procedimento administrativo em momentos subsequentes (arts. 52.º, 1, 2, 53.º, 1 CPA).

c) *Competência do órgão administrativo.* A competência é um requisito 109 geral de legalidade dos actos jurídicos imateriais da administração e, logo, dos actos administrativos (*infra*, 19-172). Não pode, por isso, iniciar-se um procedimento que vá ser instruído ou decidido por um órgão que para tal não tem competência.

d) *Tempestividade da iniciativa.* Existem actos administrativos que 110 podem ser praticados, e cuja prática pode ser solicitada, a todo o tempo. Contudo, nem sempre é assim: frequentemente, a lei fixa prazos, quer para que os particulares possam requerer à administração a emissão de um acto administrativo, quer (menos frequentemente) para que a administração possa oficiosamente decidir praticar um acto administrativo. O respeito do

prazo para a iniciativa do procedimento designa-se tempestividade; o seu desrespeito, intempestividade (ou extemporaneidade). O art. 83.º CPA refere-se apenas ao pedido, mas o pressuposto da tempestividade releva também, com as devidas adaptações, para os procedimentos de iniciativa oficiosa.

111 e) *Subsistência do direito ou competência a exercer.* Nem todos os direitos dos particulares e competências da administração existem indefinidamente no tempo: passado determinados prazos, alguns direitos caducam ou prescrevem e algumas competências precludem. Quando o direito ou a competência sobre a qual incide o procedimento caduquem, prescrevam ou precludam antes do acto de iniciativa, o procedimento não pode sequer iniciar-se.

112 f) *Existência de dever de decisão.* Em regra, assiste à administração o dever de decidir os requerimentos que lhe sejam formulados pelos interessados; todavia, em alguns casos tal não sucede. Da ausência de dever de decisão decorre por identidade de razão a inexistência de um dever de instrução do procedimento (trata-se aqui, naturalmente, dos casos de inexistência de dever de decisão que não decorram da falta de outros pressupostos procedimentais: *supra*, 19-90). A existência de dever de decisão não é um pressuposto procedimental absoluto: na sua falta, a administração pode ainda decidir, discricionariamente, dar andamento ao procedimento (*supra*, 19-90).

113 g) *Possibilidade e utilidade originárias do procedimento.* A impossibilidade e a inutilidade supervenientes do procedimento administrativo são causas da sua extinção (art. 112.º CPA; *infra*, 19-153); por identidade de razão, não se justifica o início de um procedimento que seja originariamente impossível ou inútil.

114 Nem sempre todos os pressupostos procedimentais gerais são simultaneamente exigíveis: assim, nos procedimentos de iniciativa oficiosa não existe por definição qualquer requerente cuja capacidade ou legitimidade se possa aferir; a tempestividade da iniciativa só releva nos casos em que a lei estabelece um prazo dentro do qual ela pode ocorrer. Por outro lado, em alguns tipos de procedimentos administrativos e em alguns procedimentos especiais, a lei exige a verificação de outros pressupostos procedimentais: por exemplo, constitui pressuposto dos procedimentos de controlo a reclamabilidade ou recorribilidade do acto ou da omissão [art. 173.º, b) CPA; *infra*, 19-329, 19-339].

A administração deve averiguar officiosamente a verificação dos pressupostos procedimentais (art. 83.º CPA); as consequências intraprocedimentais da sua preterição diferem consoante o pressuposto preterido (*infra*, 19-122).

6. Tramitação do procedimento administrativo

115 Sem prejuízo da unidade global do procedimento, os actos e as formalidades procedimentais podem, para efeitos de sistematização, agrupar-se em módulos identificados pela sua função; esses módulos são as fases do procedimento administrativo. Não há consenso na doutrina quanto a saber quantas e quais são as fases do procedimento administrativo; a questão não tem, contudo, qualquer repercussão prática. A sistematização mais adequada divide o procedimento administrativo em três fases: *iniciativa, instrução e decisão*. Estas três fases correspondem a módulos da tramitação legalmente prevista do procedimento administrativo, mas não constituem uma inevitabilidade em todo e qualquer procedimento administrativo: assim, um procedimento administrativo pode acabar logo na fase de iniciativa ou na instrução, desde que se verifique alguma causa extintiva (*infra*, 19-149 ss.). Além dos actos e formalidades específicos de cada uma das três fases do procedimento administrativo há ainda que contar com aqueles que podem ter lugar em qualquer fase do procedimento.

a) Fase da iniciativa

i) Modalidades de iniciativa

116 Nos termos do art. 54.º CPA, o procedimento administrativo pode iniciar-se officiosamente (iniciativa pública) ou a requerimento dos interessados (iniciativa particular). A admissibilidade da iniciativa pública decorre do princípio do inquisitório; a admissibilidade da iniciativa particular decorre do princípio da protecção das posições jurídicas subjectivas dos particulares e do princípio da colaboração da administração com os particulares.

117 A iniciativa oficiosa do procedimento administrativo não é objecto de regulação específica pelo CPA. Não obstante o informalismo a que o CPA remeteu esta matéria, parece que o início do procedimento está dependente da emissão de um acto administrativo que o determine; em geral, a competência para a prática deste acto administrativo cabe ao órgão competente para emitir a decisão final (impulso procedimental autónomo) mas, por vezes, a lei determina que o início de um procedimento administrativo pode, ou mesmo deve, ter lugar em virtude de um acto administrativo praticado por um outro órgão (impulso procedimental heterónomo). Assim, por exemplo, o procedimento para a emissão de determinados actos da competência da Assembleia Municipal inicia-se mediante apresentação de uma proposta da Câmara Municipal (art. 53.º, 2 e 4 LAL).

Do art. 54.º CPA parece à primeira vista decorrer que todo e qualquer procedimento administrativo pode iniciar-se oficiosamente, mas não é assim: a não ser em casos relativamente raros, os procedimentos para a emissão de actos administrativos favoráveis para os seus destinatários só podem iniciar-se mediante requerimento destes.

ii) Em especial, a iniciativa particular

118 O CPA disciplinou com particular cuidado a iniciativa particular. Nesta matéria, avultam em particular as regras relativas aos pressupostos procedimentais subjectivos da capacidade e da legitimidade procedimentais (*supra*, 19-107, 19-108), à formulação e à apresentação dos requerimentos iniciais e às diligências administrativas imediatamente subsequentes.

119 a) *Formulação do requerimento inicial.* A iniciativa particular exerce-se mediante um requerimento dirigido à administração, designado como *requerimento inicial* (art. 54.º CPA). Em regra, este deve ser escrito (art. 74.º, 1 CPA) e conter a designação do órgão administrativo a que é dirigido [art. 74.º, 1, a) CPA]; a identificação do requerente, pela indicação do nome, do estado, da profissão e da residência [art. 74.º, 1, b) CPA]; a exposição dos factos em que se baseia o pedido e, quando tal seja possível ao requerente, os respectivos fundamentos de direito [art. 74.º, 1, c) CPA]; a indicação do pedido [art. 74.º, 1, d) CPA]; e a data e assinatura do requerente [art. 74.º, 1, d) CPA]. Frequentemente, a lei exige outros

elementos para os requerimentos iniciais em procedimentos especiais. Quando possa ser formulado verbalmente, o requerimento deve ser reduzido a escrito num documento que contenha todas as menções exigidas aos requerimentos escritos e ser assinado pelo funcionário que o receber (art. 75.º CPA); trata-se de uma consequência do carácter escrito do procedimento (*supra*, 19-84). Não é permitida a formulação de mais de um pedido no mesmo requerimento inicial, salvo quando se trate de pedidos alternativos ou subsidiários (74.º, 2 CPA), regra que se afigura excessivamente rígida. O art. 60.º, 1 CPA proíbe os particulares de formularem pedidos ilegais (*supra*, 19-87). As normas relativas à formulação do requerimento inicial aplicam-se, com as necessárias adaptações, a quaisquer outros escritos apresentados pelos particulares à administração (art. 82.º CPA).

b) *Apresentação do requerimento inicial.* Os requerimentos iniciais devem, em regra, ser apresentados nos serviços dos órgãos aos quais são dirigidos (art. 77.º, 1 CPA). É também permitida a sua apresentação em serviços desconcentrados periféricos dos mesmos ministérios ou das mesmas pessoas colectivas a que pertencem os órgãos a que são dirigidos, quando os interessados residam na respectiva área geográfica (art. 77.º, 2 CPA); quando tais serviços não existam na área em causa, nos serviços do Governador Civil ou do Representante da República (art. 74.º, 3 CPA); e, se os requerentes se encontrarem ou residirem no estrangeiro, nos serviços das representações diplomáticas e consulares (art. 78.º CPA). Nos três últimos casos, o requerimento deve ser enviado oficiosamente pelos serviços que o recebam aos órgãos a que são dirigidos (art. 77.º, 4, art. 78.º, 2 CPA). O requerimento inicial pode ainda ser enviado pelo correio com aviso de recepção (art. 79.º CPA); quando enviados pelo correio, os requerimentos consideram-se apresentados, segundo a teoria da recepção, no momento em que entrem na disponibilidade dos órgãos e serviços em causa (Ac. STA 12/12/2002, Proc. 047491). O CPA é anterior à difusão da Internet, pelo que não prevê a comunicação dos particulares com a administração por meios electrónicos, mas ela está já generalizada na prática. As normas relativas à apresentação do requerimento inicial aplicam-se, com as necessárias adaptações, a quaisquer outros escritos apresentados pelos particulares à administração (art. 82.º CPA).

c) *Diligências subsequentes à recepção do requerimento inicial a efectuar pelos serviços que o recebem.* Imediatamente após a apresentação do requere-

imento inicial, o serviço que o recebe deve fazer o seu registo, que menciona o número de ordem, a data e o objecto do requerimento, o número de documentos juntos e o nome do requerente (art. 80.º, 1 CPA). Se tal for exigido pelo requerente, o serviço que recebe o requerimento deve emitir um recibo comprovativo da entrega do mesmo (art. 81.º CPA). É altamente recomendável a solicitação de recibo, designadamente para a prova do decurso do prazo para a conclusão do procedimento (para efeitos de deferimento tácito ou de dedução de pedido jurisdicional de contendação à prática do acto devido). Caso o requerimento inicial enfebre de alguma deficiência, os serviços responsáveis pela sua recepção devem supri-las oficiosamente, de modo a evitar que os interessados sofram prejuízos em virtude de simples irregularidade ou mera imperfeição na formulação dos pedidos (art. 76.º, 2); trata-se de uma projecção imediata do princípio da colaboração da administração com os particulares (*supra*, I, 7-27 ss.). Se não for possível o suprimento oficioso das deficiências, a administração deve convidar o requerente a supri-las (art. 76.º, 1 CPA). Embora tal não esteja expressamente previsto na lei, o serviço responsável pela recepção do requerimento deve então enviá-lo ao órgão ao qual ele é dirigido.

122 d) *Diligências subsequentes à recepção do requerimento inicial a efectuar pelo órgão ao qual é dirigido.* O órgão ao qual é dirigido o requerimento deve começar por verificar a sua regularidade formal, indeferindo-o limitadamente - ou seja, sem qualquer outra averiguação - se não estiver identificado, se o pedido nele contido for ininteligível (art. 76.º, 3 CPA) e, por maioria de razão, se não contiver pedido algum, ou se o requerente não tiver suprido a deficiência de que o requerimento padecia no prazo fixado, depois de a tal ter sido convidado (art. 76.º, 1 CPA *a fortiori*). Se não houver lugar a indeferimento liminar, o órgão ao qual é dirigido o requerimento deve então averiguar se estão reunidos os pressupostos procedimentais (*supra*, 19-106): assim, deve verificar se tem competência para decidir na matéria em causa [83.º, a) CPA; oficiosamente e em primeiro lugar: art. 33.º CPA], se o direito que o requerente pretende exercer não prescreveu ou caducou [art. 83.º, b) CPA], se o requerente tem legitimidade procedimental [art. 83.º, c) CPA; *supra*, 19-108], se o requerimento é tempestivo [art. 83.º, d) CPA; *supra*, 19-110] e se não ocorre qualquer outra circunstância que obste ao desenvolvimento normal do procedi-

mento ou à sua decisão (designadamente, a incapacidade do requerente, a intempestividade da iniciativa oficiosa, a preclusão da competência administrativa, ou a impossibilidade e a utilidade originárias: *supra*, 19-107, 19-110 a 19-113). Se o órgão ao qual o requerimento é dirigido for incompetente, aplica-se o regime previsto no art. 34.º CPA, que pode levar à remessa oficiosa do requerimento ao órgão competente ou à devolução do requerimento ao requerente, acompanhada ou não da indicação do órgão competente, consoante o erro sobre a competência seja desculpável ou indesculpável e consoante o órgão competente pertença ou não à mesma unidade de atribuições (*supra*, II). No caso de incapacidade, parece admissível que seja dada ao requerente uma possibilidade de proceder ao seu suprimento (é o que sucede, por exemplo, no processo jurisdicional: art. 89.º, 2 CPTA). Caso se verifique a falta de qualquer outro dos pressupostos procedimentais, é emitido um despacho de arquivamento do procedimento administrativo. Caso se verifiquem todos os pressupostos procedimentais e o procedimento possa por isso continuar, o órgão competente deve ordenar a notificação da sua instauração a todos os interessados (ou seja, pessoas dotadas de legitimidade para intervir no procedimento, segundo os critérios do art. 53.º CPA) que possam ser nominalmente identificados (art. 55.º, 1 CPA), mediante indicação do órgão que ordenou a instauração do procedimento, da data em que este se iniciou, do serviço por onde ele corre e do respectivo objecto (art. 53.º, 3 CPA); esta notificação só pode deixar de ter lugar em circunstâncias excepcionais, designadamente quando possa pôr em causa a utilidade do procedimento ou quando estejam em causa matérias legalmente qualificadas como secretas ou confidenciais (art. 55.º, 2 CPA).

O art. 55.º, 1 CPA prevê apenas a notificação aos interessados do início *oficioso* do procedimento, parecendo *a contrario sensu* excluir a notificação do início dos procedimentos de iniciativa particular. O legislador partiu do princípio de que em cada procedimento existe apenas um interessado, necessariamente coincidente com o requerente nos procedimentos de iniciativa particular, que não careceria naturalmente de ser notificado de algo que ele próprio fez; mas trata-se de um lapso manifesto, pois os actos administrativos têm muitas vezes por objecto relações jurídicas que envolvem múltiplas pessoas com interesses conflitantes (*supra*, 19-46). A restrição da notificação prevista no art. 55.º aos casos de início oficioso do procedimento deve, por isso, ter-se por inconstitucional, por violação do princípio da igualdade (arts. 13.º, 266.º, 2 CRP), que não permite o tratamento infundadamente discriminatório das várias pessoas legitimadas para a intervenção procedimental nos termos do art. 53.º, bem como do princípio da participação dos particulares na formação das decisões que lhes digam

respeito (art. 267.º, 5 CRP), que postula, no mínimo, a possibilidade de conhecimento dos procedimentos administrativos em que aquelas possam vir a ser emitidas.

b) Fase da instrução

124 A instrução é a fase nuclear do procedimento administrativo: é no seu decurso que a administração pública procede à recolha e ao tratamento dos elementos de facto e de direito relevantes para a decisão.

i) Competências em matéria instrutória

125 a) *Competência para dirigir a instrução e para a prática de diligências instrutórias específicas.* A competência instrutória é anexa da competência decisória; assim, o órgão competente para dirigir a instrução é o órgão competente para a decisão final (art. 86.º, 1 CPA). Contudo, não é na prática viável que o órgão decisor proceda à instrução integral do procedimento: sendo a instrução a fase mais longa do procedimento administrativo, tal levaria a uma obstrução geral da actividade administrativa; para mais, a instrução pode envolver a realização de diligências de grande complexidade, que reclamam a intervenção de órgãos e agentes com conhecimentos técnicos especializados. É por isto que existe uma norma de habilitação para a delegação da direcção da instrução num subalterno do órgão competente (art. 86.º, 2 CPA) ou, tratando-se de órgão colegial, em qualquer dos seus membros (art. 86.º, 4 CPA); é também por isto que se permite que o órgão instrutor (seja por competência originária ou por delegação) encarregue um subalterno seu da realização de diligências instrutórias específicas (art. 86.º, 3 CPA) e solicite a realização de diligências instrutórias específicas a outros serviços da administração central, regional ou local, quando aquelas não possam – por razões de distância geográfica, de implementação técnica, ou outras – ser por si efectuadas (art. 92.º CPA).

ii) Delimitação do âmbito das diligências probatórias da administração e dos particulares

126 Como consequência do princípio do inquisitório (*supra*, 19-81), constitui princípio específico da instrução o do carácter oficioso da averiguação

da prova, nos termos do qual a administração tem o dever de averiguar oficiosamente todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo para o efeito recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito (art. 87.º, 1 CPA). No processo jurisdiccional, a actividade probatória é em princípio exclusivamente promovida pelas partes, cabendo a quem alega um facto o ónus da sua prova (art. 342.º, 1, 2 CC); isto significa que, se não se fizer prova sobre os factos fundamentadores da pretensão de uma parte, a decisão do tribunal lhe será desfavorável.

Em virtude do princípio do inquisitório e do princípio do carácter oficioso da averiguação da prova, no procedimento administrativo não existe uma regra de ónus da prova com este alcance: mesmo que o interessado não faça prova do facto que alega, a administração continua a ter o dever de proceder à sua averiguação oficiosa. O art. 88.º CPA, precisamente sob a epígrafe *ónus da prova*, determina que cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado (n.º 1), designadamente juntando documentos e pareceres ou requerendo diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão (n.º 2); mas o n.º 1 esclarece que tal não prejudica o dever administrativo de averiguação oficiosa da prova. A ausência de prova de um facto só acarreta uma decisão desfavorável para quem o alegou quando seja impossível ou desproporcionadamente difícil para a administração pública efectuar as diligências necessárias para averiguar os factos em causa; por exemplo, caso se trate do exame de uma coisa que está na posse do interessado e que este não faculta para exame ou da inquirição de uma testemunha cuja identidade o interessado não revela (como afloramento desta ideia, veja-se o art. 91.º, 3 CPA). Por força do art. 87.º, 2 CPA, estão subtraídos à necessidade de prova, quer pela administração, quer pelos interessados, os factos notórios (aqueles que qualquer pessoa de diligência normal pode notar: art. 257.º, 2 CC) e os factos de conhecimento oficial (aqueles de que o órgão competente tenha conhecimento em virtude das suas funções: art. 87.º, 2, 3 CPA).

iii) Diligências probatórias

As diligências instrutórias consistem fundamentalmente na recolha e 128 na apreciação de documentos ou coisas, por um lado, e na audição de pes-

soas, por outro. Não existe no CPA um regime desenvolvido destas matérias. O art. 89.º, 1 CPA permite que o órgão instrutor determine aos interessados a prestação de informações, a apresentação de documentos ou coisas, a sujeição a inspecções ou a colaboração noutros meios de prova, sendo que essa determinação só pode ser recusada em circunstâncias excepcionais (art. 89.º, 2 CPA). Os arts. 90.º e 91.º CPA regulam a forma da prestação de informações e da apresentação de provas, bem como as consequências da sua falta; por força do princípio do inquisitório e do princípio da oficiosidade da averiguação da prova, o facto de os particulares não colaborarem na actividade probatória da administração não dispensa os órgãos administrativos de averiguarem os factos relevantes nem de proferir a decisão (art. 91.º, 2 CPA).

129 Por vezes há necessidade de proceder a diligências (exames, vistorias, avaliações, ou outras similares) que, pelas suas especificidades técnicas, só podem ser realizadas por peritos com conhecimentos especializados (art. 94.º, 1 CPA) ou por serviços públicos para tal vocacionados (art. 94.º, 2 CPA); estas diligências designam-se *periciais*. Quando haja lugar a diligências periciais, o órgão instrutor designa um perito ou grupo de peritos para as efectuar, podendo os interessados indicar peritos em número igual ao da administração (art. 96.º CPA); havendo mais do que um perito, a perícia diz-se colegial. A intervenção dos peritos no procedimento administrativo culmina na resposta aos quesitos (perguntas formuladas pela administração e pelos interessados acerca dos factos que carecem de averiguação pericial: art. 97.º, 1 CPA).

iv) Pareceres

130 É durante a instrução que são solicitados e emitidos os pareceres, que consistem em opiniões formuladas por especialistas nas matérias sobre as quais incidem ou por órgãos administrativos consultivos (quando emitidos por órgãos, os pareceres são actos opinativos: *infra*, 22-26). Os pareceres podem ser obrigatórios ou facultativos, consoante a sua solicitação seja exigida por lei ou resulte de decisão discricionária da administração (art. 98.º, 1 CPA); quando obrigatórios, os pareceres constituem formalidades essenciais do acto administrativo (*infra*, 19-22). Os pareceres podem ainda ser vinculativos ou não vinculativos, conforme as respectivas con-

dições tenham ou não que ser obrigatoriamente seguidas pelo órgão decisor (art. 98.º, 1 CPA); os pareceres vinculativos são relativamente raros, dando origem a actos administrativos subjectivamente complexos (*supra*, 19-44). No silêncio da lei, os pareceres são obrigatórios e não vinculativos (art. 98.º, 2 CPA). Os pareceres devem ser emitidos no prazo de trinta dias a partir da data da sua solicitação, salvo quando o órgão competente para a decisão fixar um prazo diferente (art. 99.º, 2 CPA). Se um parecer obrigatório e não vinculativo não for emitido no prazo fixado, o procedimento deve continuar sem o parecer, que deixa de constituir uma formalidade essencial do procedimento em causa (art. 99.º, 3 CPA; sobre o mecanismo da degradação das formalidades essenciais em não essenciais, *supra*, 18-48); a razão de ser desta solução é a de evitar que o órgão consultivo possa, mediante a omissão do parecer, exercer um veto sobre a decisão. Os pareceres devem ser fundamentados e concluir de modo expresso e claro sobre todas as questões indicadas na consulta (art. 99.º, 1 CPA).

v) Audiência dos interessados

A audiência dos interessados é o momento por excelência da participação dos particulares no procedimento administrativo, constituindo a concretização legislativa do imperativo constitucional de participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam respeito (art. 267.º, 5 CRP).

a) *Funções e colocação procedimental*. A audiência dos interessados tem 132 funções, quer subjectivas, quer objectivas: as primeiras são as de evitar decisões-surpresa e de facultar aos particulares uma oportunidade para fazerem valer as suas posições e os seus argumentos no procedimento; as segundas, as de auxiliar a administração a decidir melhor, de modo mais consensual e em conformidade com o bloco de legalidade.

Paradigmaticamente, a audiência dos interessados ocorre na parte final da instrução, depois de estarem apurados os elementos de facto e de direito relevantes para a decisão. É portanto equivocada a afirmação, constante do art. 100.º, 1 CPA, de que a audiência se dá após a instrução: com efeito, conforme decorre claramente do art. 104.º CPA, a instrução pode continuar depois da audiência dos interessados. A audiência dos interes-

sados pode mesmo ter que ocorrer durante a instrução ou mesmo na fase da iniciativa, sempre que a administração projecte decisões susceptíveis de afectar os interessados (*infra*, 19-139, 19-148).

O STA tem adoptado uma leitura radical do art. 100.º, 1 CPA, afirmando que só há lugar à audiência dos interessados no final da instrução e excluindo, por isso, a sua realização quando daquela fase procedimental não tenha lugar [Acs. STA 2/5/2001, Proc. 41247; 17/5/2001, Proc. 40860; 28/1/2004, Proc. 47678 (Pleno); v. ainda as decisões citadas *infra*, 19-135]. Essa posição deve ser rejeitada, pois o art. 267.º, 5 CRP não permite tal restrição à participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam respeito. Ademais, mesmo que não seja discernível uma fase procedimental instrutória a se traduzida em actos materiais ou imateriais com projecção externa, qualquer acto administrativo implica pelo menos uma actividade mínima de averiguação dos seus pressupostos de facto e de direito (ou seja, uma instrução em sentido funcional), ainda que consistente em puras operações intelectivas do autor do acto; do ponto de vista das funções objectivas e subjectivas da audiência dos interessados (*supra*, 19-131), nada justifica *a priori* a sua exclusão nestes casos.

- 133 b) *Objecto da audiência dos interessados.* Na audiência dos interessados, a administração pode ouvir os particulares, e estes podem pronunciar-se, sobre qualquer questão relevante relacionada com o procedimento; contudo, a administração é obrigada a ouvir os interessados sobre o *sentido provável da decisão* (art. 100.º, 1 CPA), sob pena de a audiência se ter por não realizada; os interessados podem pronunciar-se ou não, mas a possibilidade de o fazerem tem que lhes ser dada.

Para que a audiência dos interessados desempenhe cabalmente as suas funções, os interessados têm que ser informados, não só acerca do sentido provável da decisão mas também dos seus eventuais fundamentos. Esta exigência não deve, no entanto, ser interpretada no sentido de exigir à administração que comunique aos interessados um projecto de decisão imediatamente susceptível de ser transformado num acto administrativo.

- 134 c) *Causas de não realização legítima da audiência dos interessados.* O art. 103.º CPA permite que não haja lugar a audiência dos interessados em algumas situações: assim, em caso de urgência [art. 103.º, 1, a) CPA], quando seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a execução ou utilidade da decisão [art. 103.º, 1, b) CPA], quando o número de interessados a ouvir seja de tal modo elevado que a audiência se torne impraticável [devendo nesse caso proceder-se a uma consulta pública: art. 103.º, 1 c) CPA], se os interessados se tiverem já

pronunciado no procedimento sobre as questões que importem à decisão, sobre as provas produzidas e, necessariamente, sobre o sentido provável da decisão [art. 103.º, 2, a) CPA] e se os elementos constantes do procedimento conduzirem a uma decisão favorável aos interessados [art. 103.º, 2, b) CPA].

O art. 103.º CPA padece de uma ambiguidade estrutural resultante da circunstância de o legislador ter ignorado a existência de uma margem de livre apreciação administrativa. Assim, partiu-se do princípio de que a não realização da audiência nas circunstâncias do n.º 2 dependeria de um acto administrativo discricionário, enquanto que, nas circunstâncias do n.º 1, ela operaria *ex lege*. Simplesmente, todas as circunstâncias do n.º 1 são definidas mediante a utilização de conceitos indeterminados cuja concretização casuística envolve também o exercício da margem de livre decisão através de um acto administrativo de dispensa da audiência.

A audiência dos interessados é um instituto concretizador de um princípio constitucional, pelo que as circunstâncias legitimadoras da sua não realização devem ser interpretadas restritivamente. Assim, só haverá urgência se a decisão final tiver que ser tomada em prazo incompatível com a duração mínima da audiência dos interessados, que é de oito dias (art. 102.º, 1 CPA); a audiência só pode ser dispensada caso a decisão final projectada for *inteiramente* favorável aos destinatários e, no caso de se tratar de actos de efeito múltiplo (*infra*, 19-54), apenas quanto aos interessados para quem tais actos venham a ser favoráveis. Do mesmo modo, as circunstâncias que servem de base à não realização da audiência têm que ser fundamentadas mediante a demonstração da sua verificação em concreto, não bastando a mera invocação da disposição legal que as prevê.

Fazendo apelo, quer ao princípio da degradação das formalidades essenciais em não essenciais, quer ao princípio do aproveitamento do acto administrativo (*supra*, 18-48), o STA tem entendido, à margem do art. 103.º CPA, que a falta de audiência dos interessados não gera a invalidade da decisão final quando entre o requerimento do interessado e a decisão administrativa não haja qualquer actividade instrutória e quando, estando em causa uma conduta vinculada, o Tribunal apure que o acto não padece de qualquer outro vício e conclua que a decisão administrativa não poderia ter sido outra que não aquela que foi efectivamente tomada [Acs. STA 26/4/2006, Proc. 01275/05; STA 3/3/2004, Proc. 01240/02; 12/9/2003, Proc. 0123/03; 28/1/03, Rec. 838/02; 24/10/01, Rec. 46934; 18/5/00, Rec. 45965; 12/2/00, Rec. 44127; 2/2/00, Rec. 45623; 25/2/99, Rec. 41848; 28/5/98, Rec. 41522; 17/12/97 (Pleno), Rec. 30001; 20/11/97, Rec. 37141; 12/6/97, Rec. 41616; 6/6/97, Rec. 39792]. Mas esta orientação é altamente discutível: primeiro, porque a garantia constitucional da participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam respeito não se resume à instrução

procedimental; segundo, porque, em ordem a concluir pelo carácter não viciado da causa, o tribunal vai na prática ter que reconstituir o procedimento administrativo em suação da administração, violando o princípio da separação de poderes; terceiro, porque atingir o mesmo desiderato o tribunal vai ter que averiguar da existência de vícios que foram alegados pelas partes (na medida em que estes constituem obstáculos à salvaguarda do acto), violando assim o princípio do dispositivo.

- 136 d) *Formas de realização da audiência dos interessados.* A audiência pode ser escrita ou oral (art. 100.º, 2 CPA). Se a audiência for escrita, os particulares são notificados para, num prazo não inferior a dez dias, dizerem o que se lhes oferecer (art. 101.º, 1 CPA); embora o art. 101.º, 2 CPA não o refira, entre os elementos obrigatórios da notificação deve contar-se o sentido provável da decisão; na resposta, os interessados podem pronunciar-se sobre tudo o que interesse ao procedimento, requerer diligências complementares e juntar documentos (art. 101.º, 3 CPA). Se a audiência for oral, a convocação dos interessados faz-se com a antecedência de, pelo menos, oito dias (art. 102.º, 1 CPA); na audiência podem ser apreciadas todas as questões de facto ou de direito com interesse para a decisão (art. 102.º, 2 CPA); a falta de comparecimento dos interessados só determina adiamento da audiência se for justificada (art. 102.º, 3 CPA). De modo a assegurar o cumprimento do princípio do carácter escrito do procedimento, da audiência oral é obrigatoriamente lavrada acta (art. 102.º, 4 CPA).
- 137 e) *Consequências da preterição da audiência dos interessados.* Quando obrigatória ou não dispensada em concreto, a audiência dos interessados constitui uma formalidade essencial cuja preterição acarreta vício de forma e a invalidade do acto administrativo que consubstancie a decisão final (sobre o desvalor dos actos administrativos praticados com preterição da audiência dos interessados, *infra*, 19-214).

vi) Diligências complementares e nova audiência dos interessados

- 138 Caso se verifique, no decurso ou em consequência da audiência dos interessados, que há aspectos de facto ou de direito que carecem de melhor apuramento, o órgão instrutor pode determinar a realização de diligências instrutórias complementares (art. 104.º CPA); tais diligências podem ser requeridas pelos interessados na oposição que apresentem em sede de audiência (art. 101.º, 3 CPA).

Se, na sequência dos dados colhidos na audiência, a administração
 entender o sentido provável de decisão, tem que voltar a ouvir os interessa-
 dos sobre este; o mesmo se aplica se entre a realização da audiência e a
 decisão decorrer um longo período de tempo durante o qual foram reali-
 zadas novas diligências instrutórias (três anos, no Ac. STA 19/3/2003,
 proc. 045/03).

(vii) Relatório do instrutor

Terminada a instrução, se não tiver sido o órgão competente para a 140
decisão final a dirigir a instrução (ou seja, se tiver ocorrido a delegação de
poderes prevista no art. 86.º, 2 CPA), o órgão instrutor elabora um rela-
tório em que indica o pedido do interessado, resume o conteúdo do pro-
cedimento e formula uma proposta fundamentada de decisão (art. 105.º
CPA). Este relatório tem a função de habilitar o órgão competente a deci-
dir, eventualmente mediante simples homologação (*supra*, 19-76) da pro-
posta de decisão nele contida.

c) Fase da decisão

O procedimento administrativo extingue-se paradigmaticamente com a 141
decisão, pela qual o órgão competente deve resolver todas as questões pertinentes suscitadas durante o procedimento e que não hajam sido decididas em momento anterior (art. 107.º CPA). A decisão final do procedimento consiste num acto administrativo: a expressão *decisão final* (art. 106.º CPA) coincide com a definição do acto administrativo como decisão (art. 120.º CPA).

d) Actos e formalidades que podem ter lugar em qualquer fase do procedimento administrativo

Para além dos actos e das formalidades específicas de cada uma das fases do procedimento administrativo, existem outros que podem ter lugar, quer na fase da iniciativa, quer na fase da instrução, quer mesmo na fase da decisão. É o caso da produção antecipada de prova, da intervenção provocada dos interessados, das medidas provisórias e da audiência dos interessados.

i) Produção antecipada de prova

143 A produção antecipada de prova consiste na realização de diligências probatórias em momento anterior àquele em que normalmente ocorreriam, em virtude do justo receio de virem a tornar-se de difícil ou impossível realização, oficiosamente ou a requerimento dos interessados (art. 93.º, 1 CPA); a produção pode decorrer, por exemplo, do previsível perecimento de uma coisa que seja necessário examinar, ou da esperada ausência de uma pessoa que seja necessário inquirir. Trata-se da única diligência procedimental que pode ser realizada mesmo antes da instauração do procedimento administrativo (art. 93.º, 2 CPA).

ii) Intervenção provocada dos interessados

144 Em qualquer fase do procedimento, a administração pública pode solicitar aos particulares que intervenham no procedimento administrativo para se pronunciarem acerca de qualquer questão (art. 59.º CPA); trata-se de uma faculdade decorrente do princípio do inquisitório. O art. 59.º CPA tem epígrafe idêntica à do art. 100.º, mas não deve confundir-se com a audiência dos interessados neste prevista: enquanto a audiência constitui um direito dos particulares, a intervenção provocada constitui uma faculdade discricionária da administração; enquanto a audiência incide obrigatoriamente sobre o sentido provável da decisão, a intervenção provocada pode ter qualquer objecto.

iii) Medidas provisórias

145 As medidas provisórias são actos administrativos de finalidade cautelar, mediante os quais se visa evitar a inutilização prática dos interesses públicos que um determinado procedimento administrativo visa prosseguir; trata-se, portanto, de actos provisórios (*supra*, 19-55).

Por exemplo, se a administração tiver que esperar pela decisão final de um procedimento que visa o encerramento coactivo de um estabelecimento industrial poluente para agir em defesa do ambiente, pode suceder que, no momento daquela decisão, os interesses públicos em perigo tenham entretanto ficado irreparavelmente lesados. Pode, assim, justificar-se que, na pendência do procedimento, a administração adopte uma medida provisória – por exemplo,

o encerramento temporário do estabelecimento – para evitar que aquele resultado indesejável se produza.

146 Como sucede com qualquer acto administrativo, a validade das medidas provisórias depende da verificação de requisitos subjectivos e objectivos, que assumem aqui uma configuração específica. A competência para a emissão de medidas provisórias cabe ao órgão competente para a decisão final (art. 84.º, 1 CPA). Constitui *pressuposto de facto* das medidas provisórias que o decurso do prazo normal para a conclusão de um procedimento administrativo possa implicar lesões graves, de difícil ou impossível reparação para os interesses públicos que aquele visa prosseguir (art. 84.º, 1 CPA). A lei põe o essencial do conteúdo concreto das medidas provisórias ao abrigo da discricionariedade criativa da administração: exige-se apenas que as medidas sejam necessárias para evitar a lesão dos interesses públicos em causa, o que implica uma remissão para o princípio da proporcionalidade (art. 84.º, 1 CPA); além disto, o acto que determine ou altere uma medida provisória deve ser fundamentado e fixar um prazo para a sua vigência (art. 84.º, 2 CPA). O fim das medidas provisórias é exclusivamente o de salvaguardar os interesses públicos em causa no procedimento (art. 84.º, 1 CPA); esta restrição é criticável, pois nenhuma razão existe para que não seja possível a decretação de medidas provisórias para a salvaguarda de interesses privados relevantes (designadamente direitos fundamentais) no âmbito do procedimento em causa. Tem também que ser fundamentada a revogação de uma medida provisória (art. 84.º, 3 CPA).

147 Conforme decorre da necessidade de fixação de um prazo, as medidas provisórias não têm qualquer vocação de estabilidade, estando destinadas a cessar a sua vigência necessariamente por uma de três vias: pela adopção da decisão final, quer esta infirme, quer confirme, a necessidade de salvaguarda dos interesses públicos em causa [art. 85.º, a) CPA]; pelo decurso do prazo por elas fixado [art. 85.º, b) CPA]; ou pelo decurso do prazo legalmente fixado para a emissão da decisão final [art. 85.º, c) CPA], de modo a evitar que a administração ceda à tentação de eternizar uma medida provisória através da omissão de uma decisão definitiva. O art. 85.º, d) CPA prevê ainda a extinção das medidas provisórias decorridos seis meses sobre a instauração do procedimento, caso não haja prazo legalmente pre-

visto para a sua conclusão; mas esta previsão é rigorosamente inútil à face da previsão, no art. 58.º, 1 CPA, de um prazo geral supletivo para conclusão do procedimento.

iv) Audiência dos interessados

148 A audiência dos interessados (art. 100.º CPA) constitui paradigmaticamente uma diligência instrutória (*supra*, 19-132); contudo, a sua realização pode ser exigida no decurso de outras fases do procedimento ou durante a instrução, em momento anterior àquele em que normalmente ocorre. Recorde-se que se trata de um direito concretizador da imposição constitucional de participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam respeito (art. 267.º, 5 CRP; *supra*, 19-131), sendo que tais decisões não são necessariamente aquelas que concluem procedimentos administrativos. Assim sendo, o art. 100.º, 1 CPA, na parte em que determina que a audiência seja efectuada antes da decisão final, tem que ser interpretado conforme à Constituição: a audiência dos interessados é constitucionalmente imposta, independentemente da fase em que o procedimento se encontra, antes da adopção de quaisquer decisões que comprometam imediatamente as posições jurídicas subjectivas dos particulares.

Por exemplo, durante a fase da iniciativa dos concursos públicos, um júri verifica se os concorrentes e as suas propostas reúnem os requisitos objectivos e subjectivos para participar no concurso e, em caso negativo, determina a respectiva exclusão (*infra*, 21-141). A decisão final do procedimento é a adjudicação e não a exclusão de um concorrente ou de uma proposta, mas a decisão de exclusão compromete a continuação do interessado no procedimento; assim sendo, tem que ser precedida de audiência dos interessados, sob pena de violação do art. 267.º, 5 CRP.

e) Extinção do procedimento administrativo

149 A decisão final sobre o fundo das questões que constituem o objecto do procedimento administrativo constitui a causa normal da extinção deste. Contudo, o procedimento pode ainda extinguir-se, sem que qualquer decisão seja adoptada, pelo indeferimento liminar ou arquivamento do requerimento inicial (arts. 76.º, 3, 83.º CPA; *supra*, 19-122) e ainda por desistência, renúncia, deserção, impossibilidade ou inutilidade super-

veniente e falta de pagamento de taxas ou despesas; o CPA considera ainda como causa extintiva do procedimento o *acto tácito*, mas tal não se afigura correcto.

a) *Desistência*. A desistência consiste numa declaração pela qual o requerente de um determinado procedimento administrativo manifesta a sua vontade de retirar-se dele ou de que ele não prossiga quanto a algum ou alguns dos pedidos formulados (art. 110.º, 1 CPA). A desistência só extingue o procedimento se a administração não determinar, ao abrigo do princípio do inquisitório, que aquele prossiga, caso o interesse público assim o exija (art. 110.º, 2 CPA).

b) *Renúncia*. A renúncia é o acto pelo qual o requerente de um procedimento administrativo se despoja da posição jurídica subjectiva disponível que pretendia fazer valer naquele procedimento (art. 110.º, 1 CPA). A diferença entre a desistência e a renúncia é que a primeira apenas afecta a situação procedimental do particular, que pode voltar a fazer valer a mesma posição jurídica subjectiva num procedimento posterior; enquanto a segunda, para além de afectar a situação procedimental do particular, envolve mesmo a extinção da situação jurídica subjectiva que lhe estava subjacente. Tal como sucede com a desistência, a renúncia também só extingue o procedimento se a administração não determinar, ao abrigo do princípio do inquisitório, que aquele prossiga, caso o interesse público assim o exija (art. 110.º, 2 CPA).

c) *Deserção*. Se o procedimento estiver parado por mais de seis meses por motivo imputável ao requerente, a lei parte do princípio de que este já não tem interesse na sua continuação ou de que, em qualquer caso, a sua continuação em benefício exclusivo do requerente não se justifica, possibilitando a sua extinção (art. 111.º, 1 CPA). A lei não o diz expressamente, mas infere-se do art. 111.º, 1 CPA que o decurso do prazo de deserção não implica automaticamente a extinção do procedimento, sendo necessária uma declaração administrativa; da mesma disposição resulta que, tal como sucede com a desistência e a renúncia, ao efeito extintivo do procedimento pela deserção opõe-se a existência de um interesse público na continuação daquele. À semelhança da desistência, a extinção do procedimento por deserção só afecta a situação procedimental do particular e não as posições jurídicas subjectivas que pretendia fazer valer no procedimento declarado deserto (art. 111.º, 2 CPA).

- 153 d) *Inutilidade e impossibilidade supervenientes*. O procedimento extingue-se se o fim a que ele se destina ou o seu objecto se tornarem supervenientemente impossíveis ou inúteis (art. 112.º, 1). A extinção por impossibilidade ou inutilidade supervenientes não opera automaticamente, mas mediante declaração (art. 112.º, 1) fundamentada (art. 112.º, 2 CPA).

Exemplos: é supervenientemente inútil o procedimento que visa a expropriação de um imóvel para nele se instalar um serviço público, se entretanto o mesmo serviço começar a funcionar permanentemente noutro lugar; é supervenientemente impossível o mesmo procedimento, se após a sua instauração o imóvel em causa ruir em consequência de um terremoto.

- 154 e) *Falta de pagamento de taxas ou despesas*. Apesar do princípio da gratuitidade, o procedimento administrativo não é, em regra, gratuito quando seja de iniciativa particular e o seu requerente possa dele retirar uma vantagem (*supra*, 19-86). Se o procedimento não for gratuito, antes havendo lugar ao pagamento de taxas ou despesas, se a continuação do procedimento depender do seu pagamento e se este não ocorrer no prazo fixado, o procedimento extingue-se (art. 113.º, 1 CPA). O efeito extintivo pode ser levantado, renascendo o procedimento administrativo, se, nos dez dias posteriores ao termo do prazo fixado, os interessados procederem ao pagamento em dobro das taxas e despesas em falta (art. 113.º, 2 CPA).

- 155 e) *Acto tácito*. O CPA inclui o deferimento tácito no capítulo referente à extinção do procedimento e utiliza a expressão *decisão final expressa*, inculcando que o deferimento tácito poderia constituir uma causa de extinção do procedimento (e mesmo uma decisão final *não expressa*). Contudo, não é assim: se o deferimento tácito extinguísse o procedimento administrativo extinguiria também o dever legal de decidir; ora, implicando sempre o deferimento tácito, por definição, uma violação do dever legal de decidir (*infra*, 19-94, 22-80), ele não pode simultaneamente, sob pena de total absurdo, implicar a extinção desse mesmo dever. A formação do deferimento tácito (e, por maioria de razão, o decurso do prazo para conclusão do procedimento que não implique tal consequência) não têm, por isso, qualquer efeito extintivo do procedimento administrativo e deixam incólume o dever administrativo de emitir uma decisão sobre a pretensão formulada. Sobre o acto tácito, *infra*, 22-61 ss.

f) *Suspensão do procedimento administrativo*

Se a decisão final do procedimento pressupuser a resolução de uma questão que seja da competência de outro órgão administrativo ou de um tribunal (*questão prejudicial*), o procedimento deve ser suspenso até que o órgão ou tribunal competente se pronunciem, salvo se da não resolução imediata do assunto resultarem graves prejuízos (art. 31.º, 1 CPA). A suspensão pode cessar se a resolução da questão prejudicial não for promovida pelo interessado nos trinta dias seguintes à notificação da suspensão [art. 31.º, 1, a) CPA], se ficar paralisada por mais de trinta dias por motivo imputável ao interessado [art. 31.º, 1, b) CPA] ou se, por motivos supervenientes, a suspensão causar prejuízos graves [art. 31.º, 1, c) CPA]. Se o órgão administrativo perante o qual corre o procedimento tiver que decidir a questão prejudicial de modo a poder prosseguir o procedimento, a decisão que adoptar sobre ela não produz quaisquer efeitos fora do procedimento em que é proferida (art. 31.º, 2 CPA).

VII. Interpretação do acto administrativo

Como sucede com qualquer declaração exteriorizada através de signos convencionais de representação da realidade - em particular, a linguagem -, o apuramento do sentido dos actos administrativos só pode fazer-se mediante interpretação. Esta pode (e, em alguns casos, deve) ser efectuada pela administração, pelo destinatário do acto, pelos tribunais e pelos demais operadores jurídicos. Ao contrário do que sucede com a lei (arts. 9.º-11.º CC) e com o negócio jurídico (arts. 236.º-239.º CC), não existem normas jurídicas que especificamente disponham sobre os termos a que deve obedecer a interpretação do acto administrativo.

Do ponto de vista metodológico, a interpretação do acto administrativo afasta-se da interpretação da lei e dos restantes actos normativos: enquanto estes são paradigmaticamente gerais e abstractos, o acto administrativo é individual e concreto, pelo que a interpretação da declaração administrativa em que consiste está particularmente ligada ao destinatário e à situação visados; enquanto a actividade legislativa envolve uma ampla margem de liberdade sujeita à Constituição apenas enquanto limite, o acto administrativo,

ainda que emitido ao abrigo de margem de livre decisão, fundamenta-se necessariamente na lei (*supra*, I, 8-31 ss.), pelo que traduz sempre, directa ou mediamente, a concretização de um programa que lhe é próprio. Do mesmo modo, a interpretação do acto administrativo também se afasta da interpretação do negócio jurídico e da sentença, que com ele partilham o carácter não normativo: a administração nunca emite actos administrativos ao abrigo de algo que possa considerar-se semelhante à autonomia privada (*supra*, I, 9-1) e, ao contrário do negócio jurídico, o acto administrativo é uma manifestação de autotutela e tem carácter imperativo (*supra*, 19-30); as funções do acto administrativo e a sentença são totalmente diferentes entre si (*supra*, 19-38, 19-39).

159 A primeira questão a resolver é a de saber se o fim da interpretação do acto administrativo é o apuramento do sentido que o seu autor lhe quis dar (concepção subjectivista) ou do sentido que ele objectivamente tem (concepção objectivista). A alternativa correcta é a primeira, pois o acto administrativo é uma conduta unilateral e imperativa, decorrente da autotutela declarativa de que a administração goza na prossecução do interesse público, pela qual o seu autor é responsável e para a qual está legitimado; a atribuição a um acto administrativo de um sentido que o seu autor não lhe quis dar, ainda que suportado por uma interpretação objectivamente defensável, frustraria a legitimidade da administração para a prossecução do interesse público administrativo. Contudo, por força do princípio da tutela da confiança (*supra*, I, 10-33 ss.), a finalidade subjectivista da interpretação deve ser mitigada: o resultado da interpretação não pode ir para além daquilo que uma pessoa média, colocada na posição concreta do destinatário do acto, poderia compreender.

160 A interpretação de um acto administrativo é um resultado, o que pressupõe a utilização de meios determinados. Os meios de interpretação são argumentos que possibilitam determinada conclusão. Particularmente relevantes para a interpretação do acto administrativo são os argumentos linguísticos, genéticos, sistemáticos e ainda aqueles que possam retirar-se do comportamento posterior da administração e do destinatário do acto.

161 a) *Argumentos linguísticos.* Tal como sucede com a generalidade dos actos jurídicos, a interpretação do acto administrativo tem como ponto de partida e como limite os enunciados linguísticos através dos quais foi exteriorizado: a interpretação inicia-se na formulação linguística do acto

administrativo, através da delimitação do seu campo semântico, e não pode ir além deste. Especialmente relevantes neste aspecto são os signos linguísticos que traduzem a decisão ínsita no acto; mas não podem ser ignorados aqueles que traduzem a sua fundamentação (assim, por exemplo, o sentido de um acto administrativo ambíguo pode ser esclarecido através de um parecer para o qual a sua fundamentação remete, ou do apuramento do sentido das disposições normativas que invoca).

b) *Argumentos genéticos.* O fenómeno da procedimentalização atingiu no direito administrativo um grau de intensidade desconhecido noutros sectores do direito público e impensável no direito privado, o que justifica a importância particular do teor do procedimento administrativo para o apuramento do sentido do acto administrativo. Assim, a interpretação deste deve ter em conta, nomeadamente, o requerimento inicial, o acto de abertura oficiosa do procedimento, as autorizações e aprovações intra-administrativas e os pareceres emitidos no decurso do procedimento, o relatório do instrutor, o sentido provável da decisão submetido a audiência dos interessados e os requerimentos, petições e oposições apresentados por aqueles. Podem ainda ser relevantes para a interpretação do acto administrativo argumentos genéticos anteriores à própria abertura do procedimento, como sejam os requerimentos dos interessados formulados no âmbito de procedimentos anteriores e as decisões que neles tenham sido tomadas, bem como as ordens, instruções e directivas a que o autor do acto administrativo estivesse sujeito aquando da sua emissão.

c) *Argumentos sistemáticos.* Os argumentos sistemáticos da interpretação são, quer intrínsecos, quer extrínsecos, ao acto administrativo interpretando. Assim, a interpretação do acto administrativo deve atender à conjugação e articulação das diversas prescrições jurídicas que nele eventualmente estejam contidas (argumentos sistemáticos intrínsecos), bem como às prescrições contidas em outros actos administrativos relevantes para a fixação do seu sentido, designadamente aqueles pelos quais se tenha decidido casos semelhantes (argumentos sistemáticos extrínsecos). Outros argumentos sistemáticos extrínsecos ultrapassam o âmbito da actividade administrativa, respeitando à compreensão do acto administrativo no quadro dos seus parâmetros normativos: estando a administração adstrita ao princípio da legalidade, na dupla dimensão de preferência e de reserva de lei (*supra*, I, 8-3), o acto administrativo deve ser interpretado em con-

formidade com as normas jurídicas, desde logo constitucionais e legais que lhe são aplicáveis (não sem semelhança com a interpretação das leis em conformidade com a Constituição); estando a administração adstrita à prossecução do interesse público definido por lei, a interpretação do acto administrativo deve ser positivamente orientada para a prossecução dos fins normativamente definidos.

164 d) *Argumentos retirados dos comportamentos posteriores da administração e do destinatário do acto.* Ao contrário do que sucede com a lei, o acto administrativo surge no contexto de uma relação jurídica que não se extingue necessariamente com a sua emissão. Assim, os comportamentos, quer da administração, quer do destinatário, subsequentes à prática do acto podem iluminar o sentido, eventualmente ambíguo, daquele. Comportamentos relevantes da administração são, nomeadamente, eventuais actos secundários que tenham por objecto o acto interpretando, praticados pelo seu autor ou por outro órgão administrativo, e aqueles em que se traduz a execução do acto em causa. Comportamentos relevantes do destinatário do acto são, nomeadamente, aqueles em que se traduz o acatamento ou o desacatamento do acto interpretando e o teor de petições, requerimentos, reclamações e/ou recursos administrativos, bem como de acções jurisdicionais, que o destinatário tenha apresentado.

Bom exemplo jurisprudencial em matéria de interpretação do acto administrativo é o Ac. STA 3/3/99 (Proc. 041889), no qual se entendeu correctamente que «a interpretação do acto administrativo não se esgota no seu teor literal, sendo elementos igualmente relevantes para a fixação do seu sentido e alcance, as circunstâncias que rodearam a sua prolação, nomeadamente os seus antecedentes procedimentais, o tipo de acto, bem como os elementos posteriores que revelem o sentido que a própria Administração lhe atribuiu, na medida em que se deve presumir que esta agiu coerentemente e de boa fé».

VIII. Existência e inexistência do acto administrativo

1. Requisitos de existência do acto administrativo

165 Como sucede com os requisitos de existência dos actos jurídicos em geral (*supra*, 18-30), os requisitos de existência dos actos administrativos consistem em exigências relativas aos aspectos estruturais do conceito de acto administrativo, tal como resulta do art. 120.º CPA. Assim, para um

determinado *quid* existir enquanto acto administrativo, tem que ser um acto jurídico positivo, imaterial, unilateral, não normativo, praticado por um órgão da administração no exercício da função administrativa (*supra*, 19-1 ss.).

2. Âmbito da inexistência do acto administrativo

A relevância jurídico-administrativa da inexistência sofreu uma forte erosão com a entrada em vigor do CPA, quer pela amplitude dos casos de nulidade objecto de previsão normativa (art. 133.º CPA, admitindo-se ainda nulidades previstas em leis especiais: *infra*, 19-228), que abrangem situações que de outro modo seriam consideradas como de inexistência, quer pelas consequências associadas ao seu regime (sobretudo, art. 134.º CPA; *infra*, 19-231 ss.), cuja radicalidade se aproxima muito do regime da inexistência.

Assim, por exemplo, nos actos viciados de usurpação de poder, de coacção física e de falta de quórum ou maioria faltam, respectivamente, o exercício da função administrativa, o carácter voluntário e a existência de uma decisão, todos os três aspectos identificadores do conceito de acto administrativo, pelo que deveriam *prima facie* ser considerados como inexistentes; contudo, o CPA considera-os como actos administrativos nulos [art. 133.º, 2, a), e), g) CPA].

Contudo, os arts 137.º, 1 e 139.º, 1 a) CPA referem expressamente a 167 inexistência, o que supõe a sua relevância autónoma em face da nulidade. Exemplos relativamente consensuais de inexistência são os actos praticados por membros de órgãos colegiais notificados aos destinatários como se fossem deliberações daqueles, os actos não praticados mas notificados aos destinatários, as licenças não emitidas mas tituladas por alvará, os actos praticados por meros agentes sem delegação de poderes ou ao abrigo de delegações ineficazes, bem como os actos praticados por usurpadores de funções públicas (ou seja, pessoas que, sem o serem, se comportam como se fossem titulares de um órgão administrativo). Nos três primeiros casos, não existe sequer qualquer suporte ontológico da aparência de acto administrativo; nos dois últimos, do ponto de vista material, existe efectivamente um acto, que todavia não reúne os requisitos mínimos necessários para a sua imputação a uma pessoa colectiva administrativa (*supra*, II).

A jurisprudência reconhece o fenómeno de absorção da inexistência pela nulidade do CPA mas continua a afirmar a relevância da categoria em causa (por ex., Ac. STA 3/05/2005 Proc. 041889, em que se tratava precisamente de uma «aparência de deliberação de órgão colegial criada por decisão individual de dois dos seus membros, sem precedência de eficácia da vontade colegial»; v. ainda diversos casos de inexistência nos Acs. STA 19/11/2002 Proc. 039410; 7/4/92, Proc. 030247; 5/11/2002, Proc. 048304; 19/2/2001, Proc. 046027; 10/10/2000, Proc. 045589; 30/6/1998, Proc. 039693; 22/9/1998, Proc. 043105; 15/1/1997, Proc. 018452).

3. Regime jurídico da inexistência do acto administrativo

168 Em coerência com a sua visão minimal da inexistência jurídica, o CPA não contém um regime global dos actos administrativos inexistentes, limitando-se a referir, em parêntese com os actos nulos, a sua insanabilidade mediante ratificação, reforma ou conversão (art. 137.º, 1 CPA) e a sua irrevogabilidade [art. 139.º, 1, a) CPA]. O art. 58.º, 1 CPTA estabelece que a impugnação de actos inexistentes não está sujeita a qualquer prazo. Atendendo à noção de inexistência como consequência da falta de verificação de requisitos mínimos de identificabilidade (*supra*, 18-26), não pode deixar de aplicar-se aos actos administrativos inexistentes, por maioria de razão, o regime dos actos nulos (especialmente, o constante do art. 134.º CPA; *infra*, 19-231 ss.); é por vezes afirmado que não pode aplicar-se aos actos inexistentes o art. 134.º, 3 CPA (*infra*, 19-239), mas tal não é claro, na medida em que o regime aí previsto visa salvaguardar situações de confiança que podem gerar-se independentemente da existência jurídica do acto (assim, por exemplo, o art. 369.º CC considera como autênticos – e, portanto, dotados de força probatória, os documentos exarados por quem exerça publicamente funções de autoridade ou oficial público que não derém, desde que os intervenientes ou beneficiários não conhecessem a sua incompetência ou a irregularidade da sua investidura). O regime dos actos administrativos inexistentes não diverge, assim, fundamentalmente, daquele identificado para os actos jurídicos inexistentes em geral; nota distintiva em relação ao regime da nulidade é apenas a não formação de caso julgado sobre actos inexistentes (*supra*, 18-37).

O regime dos actos inexistentes abrange a possibilidade da sua impugnação contenciosa [art. 46.º, 2, a) CPTA; ainda arts. 2.º, 2, d), 4.º, 2, a), d), e), 47.º, 2, 50.º, 1, 70.º, 3, 79.º, 3, 85.º, 4, 95.º, 3, 132.º, 1 CPTA], limitando-se o art. 79.º, 3 CPTA a exigir que, quando seja

pedida a declaração da inexistência jurídica de um acto administrativo, o autor produza ou apresente a produção da prova da aparência desse acto. À luz do CPTA e do princípio da tutela jurisdicional efectiva (art. 20.º, 1 CRP) deve, portanto, rejeitar-se a ideia expressa no Ac. STA 3/05/2005 (Proc. 01139/04), segundo a qual a impugnação contenciosa de actos materiais ou juridicamente inexistentes deve ser rejeitada por falta de um pressuposto processual relativo ao objecto, devendo o tribunal aceitar a impugnação e declarar oficiosamente a inexistência apenas quando não seja razoável exigir-se ao recorrente que conhecesse a falta do acto antes da interposição (no sentido correcto, Acs. STA 19/2/2001, Proc. 046027; 27/1/82, Proc. 012522).

IX. Legalidade e ilegalidade do acto administrativo

1. Requisitos de legalidade do acto administrativo

Os requisitos de legalidade dos actos administrativos assumem, necessariamente, uma configuração específica em cada tipo de acto administrativo e mesmo em cada acto administrativo concreto; no entanto, é possível sistematizá-los em termos genéricos. Em função do pressuposto ou elemento a que respeitam, qualificam-se os requisitos de legalidade dos actos administrativos como subjectivos e objectivos e, dentro destes últimos, como materiais, formais e funcionais (*supra*, 18-31). Os requisitos de legalidade dos actos administrativos são, fundamentalmente, requisitos da sua validade (salvas situações marginais em que a sua preterição gera mera irregularidade: *infra*, 19-255, 19-256).

a) A existência dos pressupostos subjectivos e elementos dos actos administrativos

170 Primeiro requisito de legalidade dos actos administrativos é que os seus pressupostos subjectivos e elementos, subjectivos e objectivos, materiais, formais e funcionais, *existam*, nos planos material e/ou jurídico. Assim, os actos administrativos têm que ter autor, destinatários, conteúdo, objecto, forma, formalidades, fim e motivos; esta exigência é logicamente anterior a qualquer outra que a ordem jurídica faça em relação aos mencionados pressupostos e elementos. As ideias de existência, e por simetria, de falta de pressupostos subjectivos e elementos essenciais dos actos administrativos assume particular importância enquanto critério de determinação

da nulidade (embora referindo-se apenas, impropriamente, a elementos art. 133.º, 1 CPA; *infra*, 19-207).

b) Requisitos subjectivos de legalidade dos actos administrativos

171 Os requisitos subjectivos de legalidade dos actos administrativos podem dizer exclusivamente respeito ao destinatário e ao autor, bem como a este e à competência ou à vontade.

a) *Requisitos relativos ao autor.* Para um acto administrativo ser legal o titular do órgão que o emite tem que ter sido regularmente investido nas funções que exerce (*supra*, II); no caso de se tratar de um órgão colegial, este tem que estar regularmente constituído (*supra*, II); o autor do acto tem que ser idóneo, no sentido de não se verificar qualquer impedimento à intervenção do seu titular no procedimento em que o acto é emitido (arts. 44.º ss. CPA; *supra*, I, 10-24).

172 b) *Requisitos relativo ao autor e à competência.* A unidade de atribuições (pessoa colectiva, ministério ou secretaria regional) em que o órgão emissor do acto se insere tem que ser titular das atribuições prosseguidas com a prática do acto; o órgão emissor do acto tem que ser o órgão legalmente competente para a prática do acto (art. 29.º, 1 CPA).

173 c) *Requisitos relativos ao autor e à vontade.* A vontade do órgão emissor do acto tem que ser livre, no sentido de não estar tolhida por qualquer coacção ou constrangimento; e tem que ser esclarecida, no sentido de pressupor a correcta representação de todas as circunstâncias de facto e de direito relevantes para a decisão.

174 d) *Requisitos relativos aos destinatários.* Os destinatários dos actos administrativos têm que ser idóneos, no sentido de a lei os considerar como suporte legítimo dos efeitos que o acto visa produzir.

c) Requisitos objectivos materiais de legalidade dos actos administrativos

i) Requisitos objectivos materiais em geral

175 Os requisitos objectivos materiais dos actos administrativos respeitam aos pressupostos de facto e de direito, ao conteúdo, ao objecto ou simultaneamente aos últimos dois elementos.

a) *Requisitos relativos aos pressupostos de facto e de direito da decisão.* Para que um acto administrativo seja legal têm que se verificar efectivamente as circunstâncias de facto e de direito vinculadamente exigidas por lei, bem como aquelas que decorram da adição de pressupostos de facto à previsão normativa no exercício da margem de livre decisão administrativa (*supra*, I, 9-13, 15, 26).

b) *Requisitos relativos ao conteúdo e ao objecto.* O conteúdo e o objecto dos actos administrativos têm que ser material e juridicamente possíveis, inteligíveis e legais, no sentido de compatíveis e conformes com o bloco de legalidade.

c) *Requisitos relativos ao conteúdo.* O conteúdo dos actos administrativos tem que respeitar os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da boa fé e do respeito pelas posições jurídicas subjectivas dos particulares (art. 266.º, 2 CRP); os actos administrativos que consubstanciem a decisão final de um procedimento devem resolver todas as questões pertinentes suscitadas durante aquele que até então não tenham sido resolvidas (art. 107.º CPA); as cláusulas acessórias dos actos administrativos não podem ser contrárias ao fim a que o acto se destina (art. 121.º CPA; *infra*, 19-178 ss.); o conteúdo de determinados actos administrativos deve necessariamente incluir a sua fundamentação (art. 268.º, 3 CRP, art. 124.º CPA; *infra*, 19-183).

ii) Requisitos relativos ao conteúdo: em especial, as «cláusulas acessórias» dos actos administrativos

O conteúdo do acto administrativo abrange, quer aspectos «principais», que permitem a sua caracterização como pertencendo a determinada categoria legal, quer aspectos «acessórios», resultantes de decisão discricionária da administração, que interferem com os primeiros. Estes aspectos são geralmente designados como cláusulas acessórias dos actos administrativos; a sua função é a de permitirem otimizar a articulação dos interesses, eventualmente conflitantes, em presença, mediante a flexibilização do conteúdo decisório do acto administrativo.

O art. 121.º CPA refere três tipos de cláusulas acessórias importadas do direito civil: a condição, o termo e o modo. A *condição* é a cláusula que faz depender os efeitos de um acto administrativo da verificação de um

evento futuro e incerto; o *termo* é a cláusula que faz depender os efeitos de um acto administrativo da verificação de um evento futuro e certo (há o termo certo e incerto, consoante o momento da verificação do evento, seja antecipadamente conhecido ou não). Quer a condição, quer o termo, podem ser *suspensivos* ou *resolutivos*: no primeiro caso, o acto administrativo em causa só produz efeitos quando o evento futuro se verificar; no segundo, deixa de produzir efeitos quando o evento futuro se verificar. O *modo* é a cláusula pela qual se impõe ao destinatário de um acto favorável a obrigação de realização ou suportação de um encargo, de natureza patrimonial ou moral. O incumprimento do modo pelo seu destinatário não afecta a vigência ou a eficácia do acto, mas permite à administração exigir o cumprimento através de meios autotutelares ou jurisdicionais, bem como efectivar a responsabilidade civil do incumpridor.

180 O art. 123.º CPA contém uma habilitação genérica para a aposição de condições, termos e modos aos actos administrativos, estabelecendo apenas dois limites: a contrariedade à lei e ao fim a que o acto se destina.

a) *Contrariedade à lei*. Nesta situação estarão claramente actos administrativos que incluam cláusulas acessórias directa e expressamente proibidas por lei, mas também aqueles que, em virtude da aposição da cláusula acessória, passem a violar vinculações legais específicas da conduta administrativa em causa (por exemplo, actos estritamente vinculados quanto ao conteúdo e aos efeitos não podem ser sujeitos a condição, termo ou modo; actos estritamente vinculados quanto ao momento da sua emissão não podem ser sujeitos a condição ou termo suspensivos).

181 b) *Contrariedade ao fim a que o acto se destina*. Nesta situação estarão actos administrativos que incluam cláusulas acessórias que visem a prossecução de fins alheios à competência exercida (por exemplo, os actos administrativos que por lei devam visar a subvenção de actividades económicas privadas não podem ser onerados com modos que visem a arrecadação de receita pública) ou que ponham em causa as funções definitória e estabilizadora (*supra*, 19-34) especificamente cometidas por lei ao acto administrativo em causa (por exemplo, um acto certificativo não pode ser sujeito a condição ou termo suspensivos; um acto de classificação de um aluno ou de um funcionário não pode ser sujeito a condição ou termo resolutivos).

A competência para a aposição de condições, termos ou modos não se distingue, subjectivamente, da competência para praticar o acto administrativo condicionado, pelo termo ou modo, visando por isso a prossecução do mesmo fim legal. A redacção do art. 121.º CPA, ao inculcar que as cláusulas acessórias apenas têm que ser *compatíveis* com o fim legal, é, por isso enganadora (assim, M. Esteves de Oliveira/P. Costa Gonçalves/J. Pacheco de Amorim, CPA comentado, sub art. 121.º, 573).

Mais controversa, até em virtude da omissão legislativa, é a admissibilidade da chamada *reserva de revogação*. Esta é a cláusula acessória mediante a qual a administração salvaguarda a possibilidade de, no futuro, vir a revogar um acto administrativo válido favorável que, por isso, não seria de outro modo passível de revogação [art. 141.º, 2, b) CPA; *infra*, 19-303]. Contra a admissibilidade de reserva de revogação poderia afirmar-se que ela permitiria defraudar o regime de revogação dos actos administrativos favoráveis, mas a fragilidade do argumento é evidente à luz da admissibilidade legal da condição e do termo suspensivos. A reserva de revogação deve, assim, ser genericamente admitida, desde que densifique os pressupostos de facto da eventual futura revogação (não são, por isso, admissíveis reservas de revogação arbitrárias) e com os mesmos limites que vigoram para a condição, o termo e o modo.

iii) Requisitos relativos ao conteúdo: em especial, a fundamentação dos actos administrativos

A fundamentação consiste na explicitação dos motivos de facto e de direito que levaram o autor do acto à sua adopção (art. 125.º, 1 CPA). A CRP e o CPA exigem que o conteúdo de determinados actos administrativos integre a sua fundamentação.

a) *Funções da fundamentação*. A fundamentação preenche, fundamentalmente, quatro funções: esclarecer os particulares, como decorrência do princípio da colaboração da administração pública com os particulares (*supra*, I, 7-27 ss.); conferir publicidade e transparência à actividade da administração pública; incentivar a administração a que forme adequadamente as suas decisões, na medida em que sabe que terá que fundamentá-las; permitir o controlo, autónomo e heterónimo, da administração pública, especialmente importante ao nível dos actos praticados ao abrigo de margem de livre decisão, na medida em que os vícios de que aquelas

padecem (sobretudo os relativos aos pressupostos, motivos e fins) podem frequentemente retirar-se, directa ou indirectamente, da sua fundamentação.

- 184 b) *Actos administrativos sujeitos a fundamentação.* A Constituição exige a fundamentação dos actos administrativos desfavoráveis (art. 268.º, 3 CRP); o CPA alargou substancialmente o âmbito dos actos sujeitos a fundamentação, abrangendo, para além daqueles [art. 124.º, 1, a) CPA]; os actos administrativos que decidam reclamação ou recurso [art. 124.º, 1, b) CPA], os actos administrativos que decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada pelo interessado, ou de parecer, informação ou proposta oficial [art. 124.º, 1, c) CPA], os actos administrativos que decidam em sentido contrário àquele habitualmente seguido em casos semelhantes [art. 124.º, 1, d) CPA] e os actos administrativos que revoguem ou suspendam actos anteriores [art. 124.º, 1, e) CPA]. A exigência de fundamentação não depende da forma do acto; os actos orais têm que ser fundamentados nos mesmos casos e nos mesmos termos dos actos escritos. Os particulares podem exigir a redução a escrito da fundamentação dos actos orais, designadamente para efeitos de impugnação contenciosa, que lhes deve ser comunicada integralmente no prazo de dez dias (art. 126.º, 1 CPA). Excluídos da necessidade de fundamentação estão, *a contrario sensu*, todos os restantes actos administrativos, designadamente as ordens de serviço com a forma legal emitidas no âmbito da hierarquia administrativa e os actos de homologação (art. 124.º, 2 CPA), estes últimos na medida em que incorporam os fundamentos do acto homologado (art. 125.º, 1 CPA; *supra*, 19-76). A exigência de fundamentação não depende da forma do acto; os actos orais têm que ser fundamentados nos mesmos casos e nos mesmos termos dos actos escritos. Os particulares podem exigir a redução a escrito da fundamentação dos actos orais, designadamente para efeitos de impugnação contenciosa, que lhes deve ser comunicada integralmente no prazo de dez dias (art. 126.º, 1 CPA).

Tal como sucede paralelamente com os vícios relativos à audiência dos interessados (*supra*, 19-135), os tribunais administrativos têm vindo a entender que, por força do princípio do aproveitamento do acto administrativo, os vícios da fundamentação (embora não a sua falta) não gerarão a invalidade do acto viciado quando o tribunal fique convencido de que o acto, com o sentido e conteúdo com que foi praticado, era a única decisão admissível, independentemente das incidências do procedimento administrativo (por exemplo, Ac. STA 7/10/1991, Proc. 047857). Para além das objecções que, em geral, podem levantar-se ao princípio do

aproveitamento do acto administrativo (*supra*, 19-48), a sua aplicação, nestes termos, aos actos motivados por vícios da fundamentação, leva a uma preterição quase integral das funções deste instituto (*supra*, 19-183).

- c) *Requisitos da fundamentação.* Para ser válida, a fundamentação tem que 185 preencher diversos requisitos, devendo ser: *expressa* (art. 268.º, 3 CRP; art. 125.º, 1 CPA), no sentido de não ser admissível uma fundamentação que apenas se infira de outros aspectos do acto ou procedimento administrativo; *clara* (art. 125.º, 1 CPA), o que proíbe fundamentações desmesuradamente extensas, quer por atentarem contra os princípios da desburocratização e da eficiência, quer por poderem perturbar a apreensão, pelos particulares, dos motivos que presidiram à emissão do acto; *clara*, o que proíbe as fundamentações obscuras (art. 125.º, 2 CPA); *congruente*, o que proíbe fundamentações contraditórias, quer em si mesmas, quer em relação à decisão contida no acto (art. 125.º, 2 CPA); *suficiente*, no sentido de os motivos aduzidos deverem chegar para que o particular compreenda as razões da prática do acto (art. 125.º, 2 CPA); *acessível* (art. 268.º, 3 CRP), no sentido de que, designadamente nos casos de fundamentação por homologação, o acesso dos particulares à fundamentação não pode ser impedido ou dificultado em virtude da separação física entre o documento que contém a decisão e aquele que contém a fundamentação. Estes requisitos devem ser considerados globalmente e tendo em atenção o tipo do acto administrativo em causa; a fundamentação será conforme às exigências constitucionais e legais quando permita a uma pessoa média, colocada na posição do destinatário do acto, compreender as razões que levaram à sua emissão (critério apoiado na redacção do art. 125.º, 2 CPA, *in fine*). Note-se que não constitui requisito da fundamentação a sua correcção material, traduzida na efectiva existência das circunstâncias de facto e/ou das disposições normativas invocadas: «o dever da fundamentação cumpre-se desde que exista uma declaração a exprimir um discurso que pretenda justificar a decisão, independentemente de esse arrazoado ser materialmente correcto, convincente e inatacável» (Ac. STA 9/3/1995, Proc. 030924; L. Cabral de Moncada, «Erro de facto e falta de fundamentação no acto administrativo»). O art. 125.º, 2 CPA equipara à falta de fundamentação as suas obscuridade, contradição ou insuficiência.

A ligação entre os requisitos da fundamentação e a sua função de garantia da impugnação contenciosa está bem expressa no Ac. STA 10/3/2004 (Proc. 025739), no qual se considerou que a fundamentação «só é suficiente quando permite a um destinatário normal aperceber-se

do itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pelo autor do acto para proferir a decisão, é, quando aquele possa conhecer as razões por que o autor do acto decidiu como decidiu, de forma diferente, de forma a poder desencadear dos mecanismos administrativos ou contenciosos de impugnação».

186 d) *Desburocratização da fundamentação.* O CPA refere-se especificamente a dois mecanismos de fundamentação que visam evitar que a sua exigência se torne excessivamente burocratizante. O primeiro é a fundamentação por homologação (arts. 124.º, 2, 125.º, 1 CPA); o segundo é a fundamentação por meios mecânicos, admissível nos actos administrativos de massa (por exemplo, as liquidações fiscais) desde que a sua utilização não envolva diminuição das garantias dos interessados.

Não é pacífico que a fundamentação integre o conteúdo do acto administrativo; a generalidade da doutrina e da jurisprudência consideram que se trata de uma formalidade, essencial quando exigida por lei, concomitante do acto administrativo.

d) *Requisitos objectivos formais de legalidade dos actos administrativos*

187 Os requisitos objectivos formais dos actos administrativos respeitam a forma e às formalidades.

a) *Requisitos relativos à forma.* Os actos administrativos devem revestir a forma legalmente prescrita. A regra supletiva para os actos praticados por órgãos singulares é a da forma escrita simples (art. 122.º, 1 CPA). A regra supletiva para os actos praticados por órgãos colegiais é a da forma oral, sem prejuízo da sua redução a acta (art. 122.º, 2 CPA). A lei permite ainda que os actos administrativos sejam praticados sob forma oral quando a lei não prescreva especificamente a forma escrita e a forma oral seja imposta pela natureza do acto e pelas circunstâncias em que é praticado (art. 122.º, 1 CPA). É sempre necessário verificar se alguma norma legal estabelece uma forma específica para determinado acto administrativo (por exemplo, uma forma escrita solene).

188 b) *Requisitos relativos às formalidades.* Os actos administrativos devem observar todas as formalidades essenciais que lhe sejam anteriores ou concomitantes. As formalidades essenciais anteriores ao acto são as formalidades procedimentais (*supra*, 19-115 ss.), bem como aquelas relativas à convocação e funcionamento de órgãos colegiais (*supra*, II); formalidades

concomitantes do acto são as menções dele obrigatoriamente constantes (art. 123.º, 1 CPA), que visam permitir a compreensão inequívoca do conteúdo, do alcance e dos efeitos jurídicos do acto em causa (art. 123.º, 2 CPA).

Não devem confundir-se as menções obrigatórias do acto administrativo, constantes do art. 123.º CPA, com o conceito de elementos essenciais do acto administrativo, utilizado no art. 133.º, 1 CPA (*infra*, 19-207 ss.). Quase todas as menções obrigatórias se referem a elementos essenciais em sentido amplo, mas não se confundem com estes: por exemplo, o conteúdo do acto é um elemento essencial, mas a referência do conteúdo do acto é apenas uma menção obrigatória (art. 123.º, 1, d) CPA).

e) *Requisitos objectivos funcionais de legalidade dos actos administrativos*

Os requisitos objectivos funcionais dos actos administrativos respeitam 189 ao fim e aos motivos do acto ou a ambos.

a) *Requisitos relativos ao fim.* Por força do princípio da prossecução do interesse público, os actos administrativos devem, sob pena de ilegalidade, prosseguir um fim de interesse público; por força do princípio da prossecução do interesse público e do princípio da legalidade, e ainda como consequência do carácter secundário da função administrativa, o fim de interesse público concretamente prosseguido por um acto administrativo tem que ser aquele definido por lei (*supra*, I, 10-1 ss.). Exige-se, portanto, uma coincidência entre o fim real e o fim legal dos actos administrativos (sobre aqueles conceitos, *supra*, 18-21).

b) *Requisitos relativos aos motivos.* Os motivos do acto administrativo 190 resultam da ponderação dos interesses públicos e privados relevantes para a decisão, que a administração deve necessariamente efectuar, num momento lógica e cronologicamente anterior à sua prática, por força do princípio da imparcialidade. O acto administrativo deve, portanto, respeitar o princípio da imparcialidade, quer na sua dimensão negativa, quer na sua dimensão positiva (*supra*, I, 10-20 ss.).

c) *Requisitos relativos ao fim e aos motivos.* Na generalidade das situa- 191 ções, é difícil apurar com certeza o fim real dos actos administrativos. Por isso, os tribunais administrativos enveredaram por algum pragmatismo quanto à averiguação da conformidade entre o fim legal e o fim real dos actos administrativos, exigindo apenas que o motivo principalmente

determinante de um determinado acto administrativo (isto é, aquele que de entre a pluralidade de motivos eventualmente subjacentes ao acto, for decisivo para a sua emissão) tenha visado a prossecução do fim legal. Esta orientação é de duvidosa constitucionalidade e legalidade, na medida em que prescinde da averiguação concreta dos fins objectivamente prosseguidos por cada acto administrativo, mesmo quando tal é directa ou indirectamente possível, permitindo-se assim, em violação do princípio da prossecução do interesse público e do princípio da legalidade, a efectiva subsistência de actos administrativos que não prosseguem o fim legal.

2. Vícios do acto administrativo

a) Evolução histórica e relevância actual da teoria dos vícios do acto administrativo

192 A teoria dos vícios do acto administrativo (sobre o conceito de vício, *supra*, 18-39) nasceu no direito administrativo francês do século XIX. O único mecanismo de reacção dos particulares contra os actos administrativos ilegais era então o chamado *recurso por excesso de poder*; a partir do conceito de excesso de poder foram progressivamente sendo autonomizados os vários vícios do acto administrativo, designadamente a incompetência, o vício de forma, a violação de lei e o desvio de poder.

Até aos anos trinta do século XX, a doutrina e a legislação portuguesas (por exemplo, o art. 364.º CA) referiam-se em geral a incompetência, excesso de poder e violação de lei ou ofensa de direitos adquiridos; mas tal não pressupunha propriamente a construção de uma teoria dos vícios dos actos administrativos, antes constituindo uma fórmula utilizada para descrever de forma unitária todas as formas de ilegalidade de que aqueles podiam padecer. Só a partir daquela altura é que, sobretudo por influência de M. Caetano, passou a poder falar-se verdadeiramente de uma construção coerente neste domínio, que distinguia claramente cinco vícios: a usurpação de poder, a incompetência, o vício de forma, o desvio de poder e a violação de lei.

Aquilo que inicialmente era apenas uma construção doutrinal passou mesmo a ter valor normativo em 1956, quando o art. 15.º, 1 LOSTA, que

seve em vigor até 2003, introduziu pela primeira vez no direito português uma enumeração legal de vícios do acto administrativo correspondente aos cinco vícios identificados pela doutrina. Iniciou-se então a idade de ouro da teoria dos vícios do acto administrativo, durante a qual esta chegou a ter um peso asfixiante na teoria do acto administrativo em geral, quer em termos substantivos, quer em termos processuais. Do ponto de vista substantivo, entendia-se que a enumeração legal dos vícios do acto administrativo era fechada, o que deixava na sombra outras formas de ilegalidade que não se reconduziam de forma clara a cada um deles. Do ponto de vista processual, entendia-se que a não alegação de um determinado vício no recurso hierárquico necessário (*infra*, 19-335) precludia a possibilidade da sua alegação num futuro recurso contencioso (o que era coerente com a visão do processo contencioso como uma continuação do procedimento administrativo: *supra*, 18-62); por outro lado, entendia-se que o recurso contencioso não podia prosseguir se, na petição inicial, o recorrente não indicasse (ou mesmo, numa visão extrema, qualificasse correctamente) os vícios de que entendia padecer o acto impugnado.

A tendência actual é para relativizar a teoria dos vícios do acto administrativo. 193 A entrada em vigor do CPTA acarretou a revogação do art. 15.º, 1 LOSTA e, como tal, já não existe na ordem jurídica portuguesa qualquer enumeração legal dos vícios do acto administrativo [embora a lei se refira por vezes individualmente a alguns desses vícios: por exemplo, o art. 133.º, 2, a) CPA refere a usurpação de poder]. No plano substantivo, entende-se que os cinco vícios doutrinariamente identificados não correspondem a um catálogo taxativo de formas de ilegalidade do acto administrativo; no plano processual, deixou de ter qualquer fundamento a exigência de alegação dos vícios dos actos administrativos objecto de impugnação perante a administração ou perante os tribunais (conforme reconheceu o Ac. STA 6/11/1996, Proc. 020196, os vícios do acto administrativo nem sequer constituem a causa de pedir da impugnação de actos administrativos; esta consiste, isso sim, «no facto ou factos integradores do vício ou vícios imputados ao acto impugnado»). As insuficiências da teoria dos vícios do acto administrativo são hoje patentes: ela é um produto da história, pelo que não apresenta um carácter inteiramente lógico; desde logo, não existe uma correspondência entre as categorias de requisitos de legalidade e os vícios do acto administrativo. Assim, enquanto o vício de forma cobre todas as ilegalidades decor-

rentes da preterição de requisitos de legalidade formais, o vício de incompetência não cobre todas as ilegalidades decorrentes da preterição de requisitos de legalidade subjectivos, nem o vício de desvio de poder cobre todas as ilegalidades decorrentes da preterição de requisitos de legalidade funcionais; o vício de violação de lei cobre todas as ilegalidades decorrentes da preterição de requisitos de legalidade materiais mas, ao contrário do que sucede com os outros vícios, que respeitam exclusivamente à preterição de uma categoria de requisitos de legalidade, cobre também ilegalidades decorrentes da preterição de qualquer categoria de requisitos de legalidade (*infra*, 19-200); à excepção do vício de usurpação de poder, que gera sempre nulidade [art. 133.º, 2, a) CPA], as ilegalidades reconduzíveis a qualquer um dos outros vícios podem redundar, quer em nulidade, quer em anulabilidade (*infra*, 19-252 ss.). O inegável declínio da teoria dos vícios do acto administrativo leva a que o seu alcance actual seja fundamentalmente sistemático e pedagógico; mas deve reconhecer-se que, embora com os limites assinalados, a sua formulação clássica tem resistido ao tempo.

b) Os tradicionais vícios do acto administrativo

i) Aspectos gerais

194 Os cinco vícios do acto administrativo habitualmente tratados pela doutrina são a usurpação de poder, a incompetência, o vício de forma, o desvio de poder e a violação de lei.

Algumas destas expressões são por vezes utilizadas na linguagem corrente com significados que nada têm que ver com o seu sentido técnico-jurídico, e por vezes são com elas confundidas outras (como *abuso de poder*, que é um crime tipificado no art. 382.º CP) que nada significam neste contexto; é necessária, portanto, alguma precisão na sua utilização.

ii) Usurpação de poder

195 A usurpação de poder é o vício do acto administrativo pelo qual um órgão da administração pública exerce uma outra função do Estado que não a função administrativa, sem para isso estar habilitado. Trata-se, por isso, de uma violação do princípio da separação de poderes (*supra*, I, 6-2 ss.); geralmente, estão em causa situações de exercício administrativo da

função jurisdicional (não se verifica, no entanto, usurpação de poder naquelas situações de reserva relativa de jurisdição em que a administração está excepcionalmente habilitada a exercer a função jurisdicional: *supra*, I, 6-6).

Exemplos de actos viciados de usurpação de poder: um acto pelo qual um órgão administrativo determine a aplicação de uma pena criminal, constitucionalmente reservada aos tribunais (art. 27.º, 2 CRP); um acto pelo qual um órgão administrativo determina a execução de um acto administrativo ou de um contrato administrativo, nos casos em que essa execução está reservada aos tribunais (art. 187.º CPA; *infra*, 19-367, 21-187); um acto pelo qual o Governo dissolva a Assembleia da República, matéria da competência política do Presidente da República [art. 133.º, e) CRP].

iii) Incompetência

196 Existe incompetência quando um órgão da administração pratica um acto administrativo sem que qualquer norma legal lhe atribua a competência para tal. Trata-se de uma consequência directa do princípio da reserva de lei, na sua dimensão de precedência de lei (*supra*, I, 8-3) e do seu subprincípio da legalidade da competência (*supra*, II). A incompetência pode ser *absoluta* ou *relativa*: enquanto na incompetência relativa o acto está viciado apenas pela falta de competência do seu autor, na incompetência absoluta o vício do acto advém também da circunstância de ele ser estranho às atribuições da pessoa colectiva ou da unidade de atribuições em que o seu autor se insere (daqui, a incompetência absoluta ser por vezes designada como *incompetência por falta de atribuições*). A incompetência é absoluta em três situações: quando o órgão legalmente competente para a prática do acto pertence a uma pessoa colectiva diferente daquela a que pertence o autor do acto; quando o órgão legalmente competente para a prática do acto pertence à mesma pessoa colectiva daquela a que pertence o autor do acto mas a uma unidade de atribuições (ministério ou secretaria regional) diversa; e quando o poder exercido pelo órgão que praticou o acto, extravasando as atribuições da unidade em que se insere, não é legalmente cometido a órgão algum (ou seja, é um poder que não existe na ordem jurídica). Nas situações em que o acto não é estranho às atribuições da unidade de atribuições em que o seu autor se insere, a incompetência é apenas relativa. A distinção entre as duas

modalidades de incompetência não é de alcance meramente teórico, antes tendo repercussões em matéria de desvalores do acto administrativo (*infra*, 19-210).

Exemplos de actos administrativos viciados de incompetência: a decisão de promoção de um funcionário do Ministério da Saúde emitida pelo Ministro da Educação; a deliberação de construção de uma estrada no município de Sintra pela Câmara Municipal de Oeiras (incompetência absoluta); a ordem de demolição de uma construção que ameaça ruína, da competência da Câmara Municipal [art. 64.º, 5, c) LAL], emitida pelo presidente da Câmara Municipal sem delegação de poderes (incompetência relativa).

iv) Vício de forma

- 197 O vício de forma afecta os actos administrativos praticados com desrespeito dos seus requisitos objectivos formais de legalidade. Existe, assim, em duas modalidades: o *vício de forma por preterição da forma legal* e o *vício de forma por preterição de formalidades essenciais*.

Exemplos de actos administrativos viciados de vício de forma: um acto sob forma oral para o qual a lei exige forma escrita, um acto praticado sob uma forma escrita diferente da forma escrita especificamente prevista por lei (vício de forma por preterição da forma legal); um acto emitido sem audiência dos interessados, sendo esta obrigatória ou não tendo sido dispensada; um acto praticado sem que tenha sido solicitado um parecer obrigatório, uma deliberação de um órgão colegial aprovada com inobservância das normas relativas à convocação de reuniões, ao quórum ou à maioria (vício de forma por preterição de formalidades essenciais).

v) Desvio de poder

- 198 O desvio de poder é um vício funcional, ou seja, decorre da preterição de requisitos de legalidade respeitantes ao fim e aos motivos dos actos administrativos. Teoricamente, poderia definir-se o desvio de poder como o vício dos actos administrativos que prosseguem outros fins que não o fim legal; contudo, o conteúdo do vício de desvio de poder, tal como isolado historicamente pela jurisprudência e pela doutrina, é muito mais restrito: há desvio de poder apenas quando o *motivo principalmente determinante* de um acto administrativo não visa a prossecução do fim legal (sobre isto, *supra*, 19-191). O desvio de poder pode assumir duas formas: o desvio de poder por motivo de interesse privado (ocorre quando o motivo

principalmente determinante visa a prossecução de um interesse privado, material ou imaterial, do titular do órgão emissor do acto ou de outrem), o desvio de poder por motivo de interesse público (ocorre quando o motivo principalmente determinante visa a prossecução de um fim que, apesar de não ser o fim legal, é ainda de interesse público). O desvio de poder é um vício típico dos actos praticados ao abrigo de margem de livre decisão, pois nos actos administrativos vinculados os requisitos funcionais de legalidade são de reduzida, ou mesmo nula, importância (nestes actos, em princípio, são irrelevantes os motivos e o fim real, desde que haja conformidade legal dos aspectos vinculados do acto).

Exemplos de actos viciados de desvio de poder: uma autorização de construção emitida a troco de uma oferta patrimonial ao titular do órgão emissor do acto, a deliberação de realização de uma obra pública por motivos eleitorais (desvio de poder por motivo de interesse privado); uma autorização de construção emitida a troco de um donativo para uma pessoa colectiva pública, a revogação de um acto anulável por inconveniência, na medida em que o art. 141.º CPA apenas admite a revogação de actos inválidos com o fim de reposição da legalidade (desvio de poder por motivo de interesse público).

Apesar de mais facilmente objectiváveis que os fins (geralmente através 199 da fundamentação e do contexto procedimental do acto), os motivos do acto administrativo também não são fáceis de apurar: as situações de desvio de poder, sobretudo doloso, são normalmente dissimuladas pelos seus responsáveis, designadamente através da ocultação dos verdadeiros motivos na fundamentação do acto (para mais, durante muito tempo, o STA considerou a confissão, que só muito raramente ocorrerá, como o único meio de prova admissível do desvio de poder). O desvio de poder é, portanto, muito difícil de provar, o que explica que a sua teorização, especialmente em voga nos anos quarenta e cinquenta do século XX, assumia actualmente contornos secundários e seja em grande parte votada ao esquecimento. Além disso, a moderna construção do princípio da imparcialidade, muito mais objectiva e rigorosa que a clássica teoria do desvio de poder, permite actualmente ultrapassar algumas das suas limitações intrínsecas (*supra*, I, 10-20 ss.). Em todo o caso, existem alguns aspectos da teoria do desvio de poder que mereceriam maior tratamento (por exemplo, no que respeita às deliberações de órgãos colegiais, para as quais podem concorrer motivos em pluralidade tão grande quanto o número de membros que compõem o órgão).

vi) Violação de lei

200 O conceito de violação de lei não abarca toda e qualquer violação da lei: com efeito, por definição, qualquer vício do acto administrativo implica uma violação da lei (no sentido amplo de bloco de legalidade). O conteúdo essencial do vício de violação de lei respeita às ilegalidades objectivas materiais dos actos administrativos: o vício de violação de lei é, assim, aquele em que incorrem os actos administrativos que desrespeitem requisitos de legalidade relativos aos pressupostos de facto, ao objecto e ao conteúdo. O vício de violação de lei é também utilizado pela doutrina para garantir o carácter fechado da teoria dos vícios do acto administrativo, assumindo assim um carácter residual: nestes termos, padecem de violação de lei os actos administrativos ilegais cuja ilegalidade não se possa reconduzir a qualquer dos outros vícios; há, portanto, um critério positivo e um critério negativo de identificação do vício de violação de lei.

Exemplos de actos administrativos viciados de violação de lei: uma requisição de um prédio que não existe, um acto administrativo de conteúdo ininteligível, um acto administrativo que viole os princípios da proporcionalidade ou da igualdade, um acto de atribuição de uma bolsa de estudo a uma pessoa que não reúne os pressupostos de facto para tal, um acto administrativo desfavorável não fundamentado (violação de lei por ilegalidades objectivas materiais do acto administrativo), um acto administrativo praticado por um órgão cujo titular estava impedido ao abrigo do art. 44.º CPA, ou não estava regularmente investido nas suas funções (violação de lei por exclusão de partes).

c) Outros vícios do acto administrativo?

201 O carácter assimétrico e parcialmente ilógico da teoria dos vícios do acto administrativo levou a doutrina a várias tentativas da sua reconstrução. Assim, A. Gonçalves Pereira propôs, na sua dissertação de doutoramento (*Erro e ilegalidade no acto administrativo*), a autonomização da causa como elemento do acto administrativo, definindo-a como a adequação entre os pressupostos dos actos discricionários e o seu conteúdo. Em consequência, os actos administrativos discricionários nos quais, em virtude de erro de facto nos pressupostos, não estivesse presente a referida adequação, padeceriam do vício de falta de causa. Esta tese, de grande nível teórico, decorre da concepção anti-voluntarista do direito administrativo perfilhada pelo seu autor: o conceito de causa é um sucedâneo

objectivo da vontade, permitindo enquadrá-la na estrutura do acto administrativo e dissolver os vícios da vontade numa reconstruída teoria dos vícios do acto administrativo. Mais recentemente, J. C. Vieira de Andrade propôs a autonomização de um vício de falta de legitimidade, que decorria da preterição dos requisitos de legalidade relativos à idoneidade do autor e do destinatário. Esta construção permite retirar à vala comum da violação de lei algumas das ilegalidades a ela habitualmente reconduzidas que não se reconduzem a vícios objectivos materiais e, assim, dotar a teoria dos vícios do acto administrativo de um rigor lógico acrescido.

202 Embora nada se perdesse com uma reformulação e actualização da teoria dos vícios do acto administrativo que viesse expurgá-la das suas insuficiências, a relativização da sua importância na teoria do acto administrativo, bem como o seu carácter fechado da construção, garantido pelo carácter residual do vício de violação de lei, retiram alguma importância à empresa; isto explicará, porventura, que as tentativas de reformulação da teoria dos vícios do acto administrativo não tenham tido sequência doutrinária ou jurisprudencial de relevo.

d) Vícios do acto administrativo e vícios da vontade

203 A vontade, embora num sentido objectivado e funcional, constitui um elemento do acto administrativo, sobre o qual incidem determinados requisitos de legalidade formulados pela ordem jurídica (*supra*, 19-173); a preterição destes requisitos, como a de quaisquer outros, origina um vício do acto administrativo que, por exclusão de partes, é o de violação de lei (*supra*, 19-200). Isto não impede que os vícios da vontade enquanto elemento do acto administrativo sejam designados segundo a terminologia utilizada no direito privado (erro, coacção).

Para D. Freitas do Amaral, os vícios da vontade constituem circunstâncias invalidantes dos actos administrativos que não respeitam à preterição de requisitos de legalidade, pelo que não se reconduzem a qualquer um dos cinco vícios tradicionais do acto administrativo. No entanto, esta tese pressupõe, aliás assumidamente, que um acto administrativo pode ser inválido sem ser ilegal, o que não se afigura convincente.

204 Problema que ainda não está totalmente esclarecido é o da relevância dos vícios da vontade quanto aos aspectos vinculados dos actos administra-

tivos. A solução pode não ser uniforme: o erro de facto ou de direito, em princípio, irrelevante se todos os aspectos vinculados do acto estiverem juridicamente conformes, mas poderá relevar se tiver sido induzido por dolo do particular, caso a lei preveja a prestação de falsas declarações como causa de inidoneidade do destinatário (*supra*, 19-174); raciocínio similar pode aplicar-se em situações de coacção.

3. A invalidade do acto administrativo

205 Como consequência da sua ilegalidade, os actos administrativos são normalmente inválidos. A invalidade do acto administrativo está regulada fundamentalmente nos arts. 133.º-136.º CPA, que se referem à nulidade e à anulabilidade; estas disposições não esgotam, contudo, todas aquelas que são relevantes na matéria.

a) A nulidade do acto administrativo

i) Âmbito da nulidade

206 O art. 133.º CPA contém um elenco geral das situações de nulidade dos actos administrativos; a técnica utilizada é a de cláusula geral (n.º 1) seguida de enumeração exemplificativa (n.º 2: «São, *designadamente*, actos nulos»). Existe um outro caso de nulidade previsto no CPA, além de inúmeros casos previstos em leis especiais; e podem mesmo existir situações de nulidade não expressamente previstas na lei (*infra*, 19-227 a 19-229).

207 a) *CrITÉrio geral de nulidade: falta de elementos essenciais.* O art. 133.º, 1 CPA fulmina com a nulidade os actos administrativos aos quais falte qualquer elemento essencial; os elementos essenciais aqui referidos são os elementos do acto administrativo (subjectivos e objectivos, materiais, formais e funcionais); devem também considerar-se incluídos no conceito de elemento essencial os seus pressupostos subjectivos (a lei refere-se apenas a elementos essenciais em homenagem a uma concepção segundo a qual o autor e os destinatários do acto administrativo são seus elementos e não pressupostos subjectivos).

O critério geral de nulidade do art. 133.º, 1 CPA tem sido frequentemente comparado ao do § 44, 1 VwVG («Um acto administrativo é nulo se padecer de um vício especialmente grave, evidente mediante uma apreciação razoável de todas as circunstâncias»). No entanto, enquanto o critério geral de nulidade alemão é de índole material, aquele que decorre do art. 133.º, 1 CPA é puramente estrutural.

A *falta* de um elemento essencial para efeitos do art. 133.º, 1 CPA corresponde à sua ausência total e não à mera existência de um vício que o afecte; assim, para um acto administrativo ser nulo por aplicação do critério em causa tem que lhe faltar o autor, os destinatários, o objecto, o conteúdo, a forma, (todas) as formalidades, o fim ou os motivos; não basta que haja um vício que afecte qualquer desses elementos (por exemplo, uma incompetência, ou um vício de forma por preterição de *uma* formalidade essencial).

As situações de falta de elementos essenciais do acto administrativo são relativamente raras, o que está de acordo com o papel da nulidade no sistema de invalidade do acto administrativo. Por exemplo, falta o elemento autor se a norma legal que criava o órgão que emitiu um acto administrativo for declarada inconstitucional com força obrigatória geral com efeitos a data anterior ao acto emitido; falta o elemento destinatário se a pessoa visada por um acto administrativo tiver morrido antes da sua emissão; falta o elemento objecto se um acto administrativo visar produzir efeitos sobre um imóvel que foi entretanto demolido; falta o elemento conteúdo se um acto administrativo não contiver uma decisão.

É discutível se, como pretende alguma doutrina, os elementos essenciais referidos no art. 133.º, 1 CPA são, não apenas os elementos essenciais gerais dos actos administrativos, mas também os aspectos essenciais definidores de cada tipo de acto administrativo (por exemplo, nos actos certificativos, a veracidade dos factos certificados: M. Esteves de Oliveira); bem como se serão equiparáveis à falta de elementos essenciais outras situações de gravidade idêntica (por exemplo, a falta de fim público ou a falta total de idoneidade do destinatário: J. C. Vieira de Andrade). O STA já aceitou ambas as teses (Ac. STA 17/2/2004, Proc. 01572/02).

b) *Actos viciados de usurpação de poder* [art. 133.º, 2, b) CPA]. Trata-se de uma referência directa a um dos cinco vícios do acto administrativo (*supra*, 19-195), bem como da única circunstância em que existe uma correspondência total entre um vício do acto administrativo e um desvalor jurídico: todos os casos de usurpação de poder geram nulidade.

c) *Incompetência absoluta* [art. 133.º, 2, b) CPA]. A expressão utilizada na lei visa abranger todos os casos de incompetência por falta de atribui-

ções, mas deixa de fora algumas situações: por exemplo, no âmbito dos Governos Regionais, não abrange os casos de actos estranhos às atribuições das secretarias regionais em que o seu autor se integre. Todavia, não se considera-se que todas as situações de incompetência absoluta (*supra*, 196) geram nulidade.

- 211 d) *Impossibilidade, ininteligibilidade e criminalidade do objecto e do conteúdo* [art. 133.º, 2, c) CPA]. Trata-se de situações de violação de lei. Na expressão *objecto* está também abrangido o *conteúdo* dos actos administrativos. A impossibilidade, material ou jurídica, do conteúdo ou do objecto do acto administrativo deve ser distinguida do seu carácter proibido para haver impossibilidade é necessário que o conteúdo ou o objecto de um determinado acto administrativo sejam, não apenas proibidos pela ordem jurídica, mas absolutamente irrealizáveis no plano fáctico ou jurídico.

Exemplos de actos de conteúdo ou objecto impossível: a revogação de um acto nulo, a renúncia à competência (impossibilidade jurídica), a requisição de uma construção que já não existe (impossibilidade material), a concessão dos recursos minerais de Marte (impossibilidade material e jurídica).

- 212 Um acto administrativo é ininteligível quando a sua interpretação não permita apurar quais os efeitos que visa produzir ou qual a realidade sobre a qual pretende incidir.

Exemplos de actos administrativos ininteligíveis: o acto que homologa dois pareceres contraditórios emitidos no decurso do procedimento; o acto que aplica a um funcionário simultaneamente uma pena de demissão e uma pena de inactividade; um acto cuja expressão textual seja agramatical.

- 213 A expressão «actos administrativos que impliquem a prática de um crime» tem que ser objecto de interpretação extensiva: não estão em causa apenas as situações em que o acto administrativo em si preenche um tipo penal, mas todas aquelas em que o acto administrativo envolva, na sua preparação ou execução, a prática de um crime.

Exemplos de actos administrativos que implicam a prática de crimes: um acto administrativo de conteúdo difamatório para o seu destinatário; um acto praticado sob extorsão; uma ordem dada por um superior a um subalterno para que exerça violência física injustificada sobre pessoas.

e) *Violação do conteúdo essencial de um direito fundamental* [art. 133.º, 2, 214 CPA]. Esta causa de nulidade decorre, em regra, da preterição de requisitos objectivos materiais, tratando-se então de casos de violação de lei; mas trata-se de vício de forma quando esteja em causa a preterição de formalidades essenciais que envolva a violação de direitos fundamentais procedimentais. A formulação legal é excessivamente ampla: por direitos fundamentais, para estes efeitos, devem entender-se apenas os direitos, liberdades e garantias (quer os direitos do Título II da Parte I CRP, quer os direitos análogos a estes, nos termos do art. 17.º CRP) e não os direitos económicos, sociais e culturais na sua dimensão de direitos a prestações [à luz do conceito constitucional de direito fundamental e do texto do art. 133.º, 2, d) CPA é excessivamente restritiva a interpretação de D. Freitas do Amaral, segundo a qual só estão em causa direitos estritamente ligados à dignidade da pessoa humana]; por outro lado, a utilização da expressão *conteúdo essencial* está deslocada, na medida em que esta é utilizada pelo art. 18.º, 3 CRP para delimitar um âmbito dos direitos fundamentais intocável pela actividade legislativa, não se afigurando como operativa para a protecção dos direitos fundamentais perante a administração.

Os principais problemas práticos de interpretação e aplicação desta previsão legal têm-se colocado quanto aos actos administrativos que padecem de falta ou vícios da fundamentação e quanto aos actos administrativos praticados com preterição da audiência dos interessados. Nos bastidores deste problema estão concepções de fundo acerca dos institutos em causa e do próprio direito administrativo: autores com pontos de vista subjectivistas tendem a considerar que a fundamentação e a audiência dos interessados são prescritas em benefício dos particulares, correspondendo a situações jurídicas subjectivas com protecção constitucional e, portanto, a direitos fundamentais cuja violação gera nulidade; autores com pontos de vista objectivistas tendem a considerar que ambos os institutos visam fundamentalmente a melhor prossecução do interesse público, constituindo por isso meros deveres objectivos da administração sem alcance jussubjectivo cuja violação gera, por isso, mera anulabilidade. À luz do art. 268.º CRP (epígrafe *Direitos fundamentais dos administrados*), cujo n.º 3 consagra a exigência de fundamentação, bem como da inequívoca tutela jussubjectiva da audiência dos interessados (apesar da sua configuração aparentemente objectiva no art. 267.º, 5 CRP; veja-se o art. 100.º, 1 CPA), é difícil deixar de sustentar a nulidade dos actos que pretiram a exigência do seu cumprimento (e mesmo, atento o art. 125.º, 2 CPA, dos actos de fundamentação viciada). Todavia, grande parte da doutrina e os tribunais administrativos têm sustentado a mera anulabilidade dos actos administrativos em causa (salvo quanto à preterição da audiência dos interessados nos actos de carácter sancionatório, em virtude do art. 32.º, 10 CRP, inequivocamente consagrador de um direito fundamental à audiência, cuja preterição gerará assim a nulidade).

215 f) *Actos praticados sob coacção* [art. 133.º, 2, e) CPA]. Trata-se de actos de falta ou vício da vontade, reconduzíveis à violação de lei. O CPA distingue entre a coacção física e a coacção moral, pelo que ambas as situações se devem considerar abrangidas pela consequência da nulidade, ao contrário do que sucede no direito privado, em que os casos de coacção moral geram apenas anulabilidade: arts. 246.º, 255.º CC).

Exemplos de actos administrativos praticados sob coacção: um acto administrativo praticado sob ameaças dirigidas ao titular do órgão que o emitiu (coacção moral); um acto administrativo praticado em virtude de um constrangimento material directo exercido sobre o autor, que lhe tolheu integralmente a autodeterminação física (coacção física).

216 g) *Carência absoluta de forma legal* [art. 133.º, 2, f) CPA]. Estão em causa os mais graves casos de vício de forma. O conceito de «forma legal» utilizado no art. 133.º, 2, f) CPA, deve ser interpretado extensivamente de modo a abranger não apenas a forma em sentido estrito mas também as formalidades. A carência absoluta de forma legal envolve um desrespeito extremo dos requisitos objectivos formais de legalidade do acto administrativo; para que tal ocorra, a preterição da forma legal tem que ser absoluta, não bastando a ocorrência de qualquer vício formal. Assim, ocorrerá carência absoluta de forma legal quando a lei prescreva a forma escrita para um acto administrativo e este seja praticado sob forma oral (carência de forma em sentido estrito) e quando um acto administrativo seja emitido sem observância de qualquer das formalidades prévias exigidas por lei, isto é, sem o procedimento prévio devido (carência de formalidades), salvo estado de necessidade (art. 3.º, 2 CPA). Não há certamente carência absoluta de forma legal, mas um simples vício de forma gerador de anulabilidade, se um acto administrativo para o qual a lei prescreva uma forma escrita qualificada (por exemplo, portaria) for emitido sob forma escrita simples (a de despacho), ou se um acto administrativo for emitido sem observância pontual de uma ou de várias formalidades prévias exigidas por lei (por exemplo, com desrespeito de quaisquer prazos, sem solicitação de pareceres obrigatórios ou sem audiência dos interessados). É duvidoso que haja carência absoluta de forma legal quando a lei prescreva a forma oral para determinado acto administrativo e este seja emitido sob forma escrita: na generalidade das situações, este excesso de forma gerará mera irregularidade (*infra*, 19-255); mas não se exclui a apli-

cação do art. 133.º, 2, f) CPA quando a forma oral seja legalmente exigida por motivos que não sejam de simples desburocratização, designadamente quando tal exigência vise a salvaguarda de interesses substanciais dos destinatários do acto (M. Esteves de Oliveira/J. Pacheco de Amorim/P. Costa Gonçalves).

Uma interpretação mais restritiva do conceito de carência absoluta de forma legal é defendida por J. C. Vieira de Andrade, para quem só se estará perante tal situação no caso de a forma prescrita por lei ser uma forma escrita solene e o acto administrativo for expedido sob forma oral; mas esta tese compagina-se mal com o texto normativo, pois uma forma escrita prescrita por lei é, ainda que simples, uma forma legal.

h) *Desrespeito dos requisitos de normalidade circunstancial das deliberações, mobservância do quórum ou da maioria legalmente exigidos*. [art. 133.º, 2, g) CPA]. Trata-se de três casos de vício de forma específicos das deliberações dos órgãos colegiais. A expressão utilizada na lei para designar as deliberações que desrespeitem os requisitos legais de normalidade circunstancial é a de «deliberações tomadas tumultuosamente»; no pensamento do legislador estavam, provavelmente, as deliberações aprovadas no decurso ou na sequência de perturbações provocadas pelo público presente, mas a formulação utilizada cobre também as situações em que o tumulto provenha do interior do próprio órgão, seja ou não pública a reunião em que a deliberação é aprovada. A teleologia legal é a de evitar a subsistência de deliberações tomadas em situações perturbadoras da racionalidade da formação da vontade do órgão. Quando falte o quórum ou a maioria, a nulidade decorre de a lei considerar que não estão, nesses casos, reunidas as condições mínimas de colegialidade no funcionamento do órgão ou na própria deliberação.

J. C. Vieira de Andrade interpreta restritivamente o preceito em causa, considerando que só as situações extremas de falta de quórum ou de maioria provocam a nulidade das deliberações aprovadas, mas não parece haver sustentação textual para esta interpretação: os requisitos de colegialidade mínimos de cada órgão são aqueles que a lei estabelece ao fixar o quórum e a maioria para ele exigidos.

i) *Violação de decisões jurisdicionais* [art. 133.º, 2, h) CPA, arts. 179.º, 218, 2, 158.º, 2 CPTA]. Por força dos arts. 205.º, 2 CRP (e também do art. 158.º, 1 CPTA), as decisões dos tribunais são obrigatórias para a admi-

nistração e prevalecem sobre as decisões desta. Um acto administrativo que viole uma decisão jurisdicional transitada em julgado padece de nulidade de lei e é, por força do art. 133.º, 2, h) CPA e do art. 179.º, 2 CPTA, nulo. A *força de caso julgado* das decisões jurisdicionais traduz-se nas suas imodificabilidade e vincutividade, resultantes da circunstância de as decisões em causa não serem passíveis de recurso ordinário para outro tribunal e é objecto de reforçada tutela constitucional, na medida em que só o Tribunal Constitucional pode, e apenas em casos excepcionais, destruir os efeitos das decisões jurisdicionais que dela gozem (art. 282.º, 3 CRP). Para que um acto administrativo ofenda um caso julgado, no sentido legal, têm que verificar-se quatro requisitos: a sentença jurisdicional deve ter transitado em julgado; o ente administrativo ao qual o acto administrativo em causa é imputado tem que estar vinculado à sentença em causa (ou seja, tem que estar abrangido pelos designados *efeitos subjectivos do caso julgado*); os requisitos de legalidade preteridos pelo acto administrativo em causa devem situar-se na esfera do ditame jurisdicional proferido (ou seja, estar abrangidos pelos designados *efeitos objectivos do caso julgado*); entre o acto administrativo e a sentença deve existir uma relação de desconformidade. De modo discreto, o art. 158.º, 2 CPTA alargou a previsão de nulidade constante do art. 133.º, 2, h) CPA de modo a abranger os actos administrativos que desrespeitem *qualquer* decisão jurisdicional, ainda que não transitada em julgado, o que pressupõe em todo o caso que aquela vincule subjectiva e objectivamente o autor do acto.

Situações típicas de ofensa de decisões jurisdicionais transitadas em julgado dão-se quando, na sequência de uma sentença anulatória de um acto administrativo, a administração pública volta a praticar um novo acto administrativo que padece de uma ilegalidade idêntica àquela que serviu de fundamento à anulação do primeiro (o art. 181.º CPTA estabelece que, nestes casos, os actos desconformes com a sentença de anulação podem ser declarados nulos pelo tribunal em sede do processo executivo); todavia, se, por exemplo, a administração repetir um acto administrativo que foi anulado por falta de fundamentação, aquele não viola a sentença transitada em julgado se for devidamente fundamentado (embora possa, naturalmente, ser inválido e mesmo nulo por qualquer outro motivo). Também recai na previsão do art. 133.º, 2, h) CPA um acto administrativo cuja emissão tenha sido proibida por uma sentença transitada em julgado, emitida ao abrigo do art. 37.º, 2, c) CPTA. Situação de desrespeito de decisão jurisdicional não transitada em julgado é a de um acto administrativo que descaute uma providência cautelar, praticado na pendência do recurso jurisdicional daquela; uma vez que tal recurso não tem efeito suspensivo (art. 143.º, 2 CPTA), a sua mera interposição não libera a administração do dever de observar a providência decretada.

1) *Relação de consequentialidade com actos administrativos anteriores* 219
Anulados [art. 133.º, 2, i) CPA]. O art. 133.º, 2, i) CPA estabelece a nulidade para os actos administrativos consequentes de actos administrativos anulados ou revogados com fundamento na sua invalidade (sobre a noção de acto administrativo consequente, *supra*, 19-63). O texto legal é excessivamente amplo: a nulidade fixada pelo art. 133.º, 2, i) CPA é uma invalidade consequential, mas não vale para todos os actos consequentes de actos inválidos e sim apenas para aqueles que se apresentem como viciados em resultado da insubsistência da definição jurídica que deriva de actos anteriores inválidos.

Um critério prático para a identificação de actos consequentes no sentido do art. 133.º, 2, i) CPA assenta na submissão de um acto administrativo suspeito a um exame consistente em três perguntas. O acto administrativo em causa foi praticado, ou foi praticado em determinados termos, por causa de um acto anterior? O acto administrativo em causa seria inválido se o acto anterior não tivesse sido praticado? O acto administrativo em causa seria válido se o acto anterior o fosse também? Só se as respostas às três perguntas forem positivas é que se trata de um acto administrativo consequente para efeitos do art. 133.º, 2, i) CPA.

Exemplos: o acto administrativo de concessão do uso privativo de um terreno do domínio público, sendo anulado ou revogado com fundamento em invalidade o acto administrativo que determinou a inclusão do terreno no domínio público; o acto de nomeação de um funcionário, sendo anulado ou revogado com fundamento em invalidade o acto administrativo de demissão do funcionário que ocupava a mesma vaga; um acto administrativo sujeito a autorização hierárquica ou tutelar, sendo esta anulada ou revogada com fundamento em invalidade.

O vício dos actos consequentes varia em função do requisito de legalidade que seja preterido em virtude da insubsistência do acto antecedente: assim, existe violação de lei nos exemplos da invalidade do acto de inclusão no domínio público e da demissão e vício de forma no exemplo da invalidade da autorização.

As situações do art. 133.º, 2, i) CPA são diferentes daquelas a que se aplica a alínea h), em que um acto administrativo ofende uma sentença anterior: aqui, o acto administrativo em causa é praticado tomando como pressuposto a situação definida por um acto administrativo anterior, que vem posteriormente a ser anulado por uma sentença ou revogado por um acto administrativo com fundamento na sua invalidade; tipicamente, o acto consequente é praticado na pendência da impugnação jurisdicional ou administrativa do acto antecedente. A determinação legal da nulidade dos actos consequentes destina-se a assegurar que as consequências da invalidade dos actos antecedentes se efectivam plenamente: caso os actos consequentes fossem meramente anuláveis, a anulação dos actos antecede-

dentes ficaria sem efeitos práticos caso, no momento da sua ocorrência já tivessem passado os prazos para a impugnação contenciosa dos terceiros.

222 A nulidade dos actos consequentes tem, no entanto, que sofrer algumas restrições: em primeiro lugar, a nulidade desaparece *ab initio* se, antes da efectivação da nulidade do acto consequente e sem desobediência à sentença anulatória, for praticado um novo acto, de efeitos retroactivos com sujeitos, objecto, conteúdo e efeitos idênticos aos do acto antecedente anulado (por exemplo, tendo o acto antecedente sido anulado por preterição de uma formalidade essencial, da sentença anulatória não decorre para a administração qualquer proibição de voltar a praticar um acto idêntico ao anulado, desde que a formalidade em causa seja observada); em segundo lugar, a situação dos interessados na invalidade do acto antecedente tem que ser compatibilizada com a de terceiros com interesse na manutenção do acto consequente, pelo que, em algumas situações, a nulidade poderá não ser oponível àqueles terceiros. A tutela da posição dos terceiros está expressamente consagrada na parte final da al. i) do n.º 2 do art. 133.º CPA, em termos não muito esclarecedores.

223 A formulação da al. i) do n.º 2 do art. 133.º CPA deixou em aberto uma série de questões. Havendo terceiros com interesse legítimo na manutenção do acto consequente, passa a ser válido, torna-se meramente anulável, ou trata-se de uma situação de inoponibilidade da nulidade aos terceiros? A degradação da nulidade do acto consequente é automática ou depende de decisão constitutiva? O que é um interesse legítimo para estes efeitos? O art. 173.º, 3, 4 CPTA, relativo ao regime de execução das sentenças de anulação de actos administrativos, tentou resolver estes problemas. Assim:

a) Os beneficiários de actos consequentes praticados há menos de um ano (aparentemente, antes da sentença anulatória) não são objecto de qualquer tutela (art. 173.º, 3, 1.ª parte, CPTA, a contrario).

b) Os beneficiários de actos consequentes praticados há mais de um ano que desconheciam sem culpa a precariedade da sua situação têm apenas, em regra, direito a ser indemnizados pelos danos que sofram em consequência da anulação e não direito à manutenção da sua situação (art. 173.º, 3, 1.ª parte, CPTA).

c) A situação jurídica dos beneficiários referidos na alínea anterior só não pode ser posta em causa se os danos por si sofridos em consequência da anulação forem de difícil ou impossível reparação e, cumulativamente, for manifesta a desproporção existente entre o seu interesse na manutenção da situação e o interesse na execução da sentença anulatória (art. 173.º, 3, 2.ª parte, CPTA).

d) Quando o acto antecedente seja um acto de demissão disciplinar de um funcionário, a tutela do funcionário cuja situação jurídica decorra do acto consequente não exclui o direito do funcionário prejudicado pelo acto antecedente a ser provido em lugar de categoria igual ou

equivalente àquela em que deveria ser colocado, ou, não sendo isso possível, na primeira vaga que venha a surgir na categoria correspondente, exercendo transitoriamente funções fora do quadro até que tal suceda (art. 173.º, 4 CPTA; o art. 83.º, 4 EDFAAP contém um regime similar para os casos de revogação administrativa do acto punitivo). Este regime especial justifica-se pela relevância estatística, pela gravidade das repercussões e pela particular complexidade das situações de anulação de actos de punição (e, em particular, de demissão) ilegal de funcionários (nas quais a reconstituição da situação actual hipotética é quase sempre complicada pela circunstância de já ter sido nomeado um funcionário para o lugar que era ocupado pelo funcionário ilegalmente demitido).

O regime decorrente do art. 133.º, 3, 4 CPTA deixa intocada a nulidade dos actos consequentes, prevista no art. 133.º, 2, i) CPA, consagrando, na terceira e na quarta situação identificadas, uma situação de inoponibilidade da existência de terceiros com interesse legítimo na manutenção do acto consequente, antes dependendo de um juízo a formular pelo tribunal em sede de execução da sentença anulatória. Aspecto apenas implícito no art. 173.º, 3 CPTA, mas que se reveste da maior importância, é a exigência de verificação dos pressupostos da tutela da confiança (*supra*, I, 10-34) como requisito da manutenção da situação jurídica do terceiro (tendo o legislador considerado como necessário para a justificação da confiança o decurso de um determinado lapso temporal, equivalente ao prazo máximo para impugnação de actos anuláveis, sobre a constituição da situação jurídica em favor do terceiro). A inoponibilidade da nulidade do acto consequente a terceiros configura uma causa legítima de inexecução da sentença pela administração (arts. 175.º, 163.º CPTA), acarretando o nascimento da correspondente pretensão indemnizatória em favor de quem tenha sido lesado pelo acto antecedente. O regime da nulidade dos actos administrativos previstos no art. 133.º, 2, i) CPA é, assim, bastante diferente do regime geral da nulidade (*infra*, 19-231): a nulidade dos actos consequentes não funciona *ipso jure* e o acto consequente nulo produz efeitos precários até à anulação do acto antecedente e a sua efectivação está dependente daquela anulação (o que não significa que se trate de uma nulidade superveniente).

Não tendo revogado o art. 133.º, 2, i) CPA, o art. 173.º, 3, 4 CPTA veio esclarecê-lo e mesmo, em certa medida, inverter o sentido da sua ressalva final: com efeito, do novo regime decorre claramente que, em situações de conflito de interesses quanto à manutenção de actos consequentes, a ordem jurídica dá uma preferência *prima facie* à situação de quem tenha sido lesado pelo acto antecedente e à reposição integral da legalidade violada, convertendo a tutela dos terceiros numa situação excepcional cujos pressupostos estão claramente definidos.

Apesar da preocupação do legislador do CPTA, a complexidade das questões suscitadas pelas relações de consequentialidade entre actos administrativos não foi, porventura, totalmente ultrapassada (veja-se, ainda anteriormente à reforma da legislação do contencioso administrativo mas com valiosas considerações gerais e referências aos trabalhos preparatórios, a reconstrução de M. Aroso de Almeida, *Anulação de actos administrativos e relações jurídicas emergentes*, esp. 311-412).

Por maioria de razão em relação à previsão do art. 133.º, 2, i) CPA, são também necessariamente nulos os actos consequentes de actos nulos ou inexistentes, embora seja muito duvidoso que se lhes possa aplicar o regime da parte final do art. 133.º, 2, i) CPA e do art. 173.º, 3, 4 CPTA

(antes do CPA, considerando que os actos consequentes de actos nulos ou inexistentes são, por sua vez e respectivamente, nulos ou inexistentes. STA 9/5/95, Proc. 036500).

227 l) *Actos administrativos de renúncia à competência* (art. 29.º, 2.º CPA). Por força do princípio da legalidade da competência, são nulos os actos administrativos que tenham por objecto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência (a lei esclarece que isto não põe em causa a delegação de poderes e as figuras afins, mas não seria necessário dizê-lo, uma vez que aqueles institutos não importam qualquer renúncia à competência: *supra*, II). A solução legal justifica-se inteiramente: caso fossem meramente anuláveis, os actos em causa poderiam importar uma modificação na distribuição normativa de competências e, como tal, uma derrogação da reserva de lei.

228 m) *Nulidades estabelecidas em leis especiais*. Da expressão «designadamente», utilizada no n.º 2 do art. 133.º, bem como da própria cláusula geral do n.º 1, decorre que o elenco de situações de nulidade do art. 133.º tem carácter meramente exemplificativo. Outras situações de nulidade previstas em lei especial são, por exemplo, as constantes do art. 95.º LAL (actos dos órgãos das autarquias locais que envolvam o exercício de poderes tributários ou determinem o lançamento de taxas ou mais-valias não previstas na lei, que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei e que prorroguem ilegalmente os prazos de pagamento voluntário dos impostos, taxas, derramas, mais-valias, tarifas e preços), do art. 68.º RJUE (licenças e autorizações de operações urbanísticas que violem planos municipais de ordenamento do território, planos especiais de ordenamento do território, medidas preventivas ou licenças ou autorizações de loteamento em vigor, que não tenham sido precedidas de aprovação legalmente exigida de órgão da administração estadual ou que não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis ou que sejam desconformes com estes) e do art. 103.º RJIGT (actos praticados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial aplicável).

229 n) *Nulidades por natureza*. Diferente da questão de saber se pode haver casos de nulidade do acto administrativo não previstos no CPA mas em lei especial é a questão de saber se pode haver casos de nulidade não previstos na lei. Segundo um velho dogma da teoria das nulidades, não pode

haver nulidade senão por determinação da lei (*pas de nullité sans texte*). No direito administrativo português, a questão foi suscitada com premência antes da entrada em vigor do CPA, na medida em que não existia um elenco completo de nulidades previsto na lei e aplicável com carácter geral. Perante esta situação, parte da doutrina defendeu que um acto administrativo poderia ser nulo, independentemente de previsão legal, caso a possibilidade da sua produção de efeitos, decorrente da aplicação do regime da anulabilidade, fosse lógica ou valorativamente inaceitável; admitia-se, assim, a existência de nulidades por natureza.

A teoria das nulidades por natureza foi defendida por D. Freitas do Amaral para os actos administrativos de conteúdo ou objecto impossível, que implicassem a prática de crimes ou que violassem o conteúdo essencial de direitos fundamentais. Inicialmente repudiada por M. Caeiro e pela jurisprudência, esta concepção veio a recolher maior aceitação na vigência do CRP. Hoje todas as situações indicadas correspondem a nulidades por determinação da lei (art. 133.º, 2.º, c), d) CPA).

O alargamento do elenco legal das situações de nulidade e a introdução de uma cláusula geral de nulidade fez com que a teoria das nulidades por natureza perdesse alguma relevância prática; contudo, a questão fundamental pode continuar a colocar-se, e deve ter a mesma solução: sempre que a eficácia potencial de um acto administrativo seja lógica ou valorativamente repudiada pela ordem jurídica, aquele acto deve ser considerado nulo mesmo na ausência de previsão legal.

Caso de nulidade por natureza é o dos actos administrativos de aplicação de normas legais inconstitucionais: admitir a produtividade jurídica daqueles actos administrativos equivaleria a desmentir a nulidade das leis inconstitucionais e o carácter retroactivo da sua declaração, bem como a equiparar inconstitucionalmente o acto administrativo à sentença transitada em julgado quanto à preservação dos seus efeitos perante as declarações de inconstitucionalidade com força obrigatória geral (A. Salgado de Matos, *A fiscalização administrativa da constitucionalidade*, 428-433; não é esta, todavia, a posição dos tribunais administrativos e do próprio Tribunal Constitucional, que sustentam a mera anulabilidade dos actos em causa: Acs. STA 23/10/2002, Proc. 0899/02; 29/5/2002, Proc. 0368/02; 10/7/2002, Proc. 0724/02; 20/3/2002, Proc. 026774; Acs. TC 786/96, 19/6/1996, DR-II, 20/8/96; 96/2000, 13/7/2000; 32/2002, 22/1/2002 (sobre esta jurisprudência do Tribunal Constitucional, no sentido da nulidade dos actos administrativos de aplicação de normas inconstitucionais, C. Blanco de Moraes, *Justiça constitucional*, II, 228-237).

ii) Regime da nulidade

231 O regime da nulidade dos actos administrativos não se afasta essencial, daquele apontado para a generalidade dos actos jurídicos da administração (*supra*, 18-43). Os traços fundamentais desse regime são os seguintes.

a) *Total improdutividade jurídica*. Os actos nulos não produzem quaisquer efeitos jurídicos (art. 133.º, 1 CPA), desde o momento da sua emissão. Isto significa que, ainda que cumpram as formalidades das quais em condições normais dependeria a sua eficácia (notificação, publicação), os actos nulos são necessariamente ineficazes; tal implica o não reconhecimento, pela ordem jurídica, de quaisquer modificações introduzidas no mundo material ou jurídico à sombra de actos nulos. Trata-se do aspecto básico do regime da nulidade, do qual todos os restantes, em maior ou menor medida, decorrem.

232 b) *Não vinculatividade e inexecutoriedade*. Como consequência da sua total improdutividade jurídica, os actos nulos não vinculam, nem os particulares (desde logo, os seus destinatários), nem as entidades públicas. Visando a execução dos actos administrativos adstringir facticamente os destinatários aos seus efeitos impositivos, e não produzindo o acto nulo quaisquer efeitos jurídicos, ele não pode ser coercivamente executado. A não vinculatividade e a inexecutoriedade dos actos administrativos nulos não estão expressamente previstas na lei (designadamente, no art. 150.º CPA) mas são unanimemente reconhecidas pela jurisprudência e pela doutrina como consequências da sua total improdutividade.

233 c) *Irrelevância do decurso do tempo* (art. 134.º, 2 CPA). A nulidade de um acto administrativo pode ser invocada a todo o tempo, inclusivamente mediante impugnação administrativa ou jurisdicional. Daqui decorre que o decurso do tempo não permite a superação da nulidade ou, sequer, a consolidação do acto nulo na ordem jurídica. Em virtude da irrelevância do decurso do tempo, a improdutividade do acto nulo é, para além de total, permanente. Esta característica do regime da nulidade pode suscitar alguns problemas de compatibilização com o princípio da tutela da confiança, designadamente quando à sombra do acto nulo se tenham formado situações fácticas socialmente estabilizadas [como sucede nos casos do art. 133.º, 2, i) CPA: *supra*, 19-219].

d) *Insanabilidade* (art. 137.º, CPA). A total improdutividade jurídica do acto nulo implica que, para além de serem originariamente desprovidos de efeitos, os actos nulos não podem vir a produzi-los em virtude de actos administrativos secundários (ratificação, reforma, conversão: *supra*, 19-78; *infra*, 19-324) que os expurguem da ilegalidade de que padecem.

e) *Desnecessidade de declaração jurisdicional ou administrativa* (art. 134.º, 1 CPA). A efectivação da improdutividade jurídica decorrente da nulidade de um acto administrativo não depende de declaração pelos tribunais ou pela administração. O acto, jurisdicional ou administrativo, que verifica a nulidade de um acto administrativo pode justificar-se, designadamente por razões de segurança jurídica; mas, a existir, tem carácter meramente declarativo e não constitutivo da ineficácia daquele.

f) *Possibilidade geral de conhecimento* (art. 134.º, 2 CPA, art. 21.º CRP). A nulidade dos actos administrativos pode ser efectivada por qualquer operador jurídico, no sentido de que todos - tribunais, administração e particulares - podem (e, no caso das entidades públicas, devem) recusar-se a reconhecer-lhes eficácia. Assim, qualquer tribunal, mesmo que não administrativo, pode desaplicar um acto nulo; qualquer órgão ou agente da administração pode recusar-se a acatar um acto nulo (por exemplo, um subalterno pode recusar-se a obedecer a uma ordem nula do superior hierárquico: *supra*, II); qualquer particular pode desobedecer a um acto nulo, exercendo o seu direito de resistência.

O art. 134.º, 2 CPA vai longe de mais ao afirmar que qualquer tribunal ou órgão da administração pode declarar a nulidade de um acto administrativo. Com efeito, a declaração de nulidade não se limita a efectivar a improdutividade do acto, estabelece-a com força obrigatória geral; por isso, a faculdade de declaração de nulidade deve reservar-se aos tribunais com competência para anular actos administrativos (os tribunais administrativos) e aos órgãos administrativos competentes para revogá-los (em geral, os previstos no art. 142.º CPA: *infra*, 19-294 ss.). Neste sentido, M. Esteves de Oliveira/J. Pacheco de Amorim/P. Costa Gonçalves, CPA comentado, sub art. 134.º, 653-654.

g) *Possibilidade de conhecimento oficioso* (art. 134.º, 2 CPA, *impliciter*, art. 95.º, 2 CPTA). Quer os tribunais administrativos, quer a administração, podem conhecer da nulidade dos actos administrativos, no decurso de um processo jurisdicional ou de um procedimento administrativo em curso, mesmo que aquela não tenha sido alegada pelas partes ou pelos interessados.

238 h) *Irrevogabilidade* [art. 139.º, 1, a) CPA]. A revogação visa destruir os efeitos do acto revogado (*supra*, 19-77; *infra*, 19-285 ss.); como tal, os actos nulos, sendo totalmente inaptos para produzir efeitos, são, por definição, de revogação impossível.

239 i) *Possibilidade de juridificação dos efeitos putativos* [art. 134.º, 3 CPA]. O art. 134.º, 3 CPA permite que as situações de facto criadas à sombra de um acto nulo possam ser juridificadas se, por força do decurso do tempo, os princípios gerais de direito impuserem a sua consolidação. Trata-se de uma mitigação do regime da nulidade, em especial do carácter permanente da ineficácia dos actos nulos, decorrente de uma necessidade de compatibilização das exigências de reintegração plena do bloco de legalidade com outros princípios, designadamente o da tutela da confiança [preocupação idêntica está subjacente à previsão do art. 133.º, 2, i) CPA *in fine*].

b) A anulabilidade do acto administrativo

i) Âmbito da anulabilidade

240 No direito português, a anulabilidade é o desvalor residual dos actos administrativos. É por isso que não existe qualquer elenco legal de situações de anulabilidade, fixando o art. 135.º CPA um critério de identificação dos actos anuláveis que funciona por exclusão de partes: um acto administrativo ilegal será anulável se não for inexistente, nulo ou irregular. Por vezes, a lei estabelece positivamente a anulabilidade de determinados actos administrativos (por exemplo, o art. 51.º, 1 CPA), mas, atendendo ao teor do art. 135.º CPA, tais disposições são desnecessárias. Do carácter residual da anulabilidade resulta que ela é o desvalor estatisticamente mais relevante dos actos administrativos.

ii) Regime da anulabilidade

241 O regime dos actos anuláveis (previsto em termos muito parcos no art. 136.º CPA e decorrente de outras disposições dispersas do Código) decorre da compatibilização entre a necessidade de reintegração da ordem jurídica violada pelo acto ilegal, por um lado, e preocupações de segurança

jurídica e tutela da confiança, por outro. Os aspectos fundamentais do regime da anulabilidade, praticamente inversos aos da nulidade, são os seguintes.

a) *Possibilidade de produção de efeitos jurídicos* (art. 127.º, 2 CPA). Ao contrário do que sucede com a nulidade, a anulabilidade não constitui obstáculo à produção de efeitos jurídicos pelos actos administrativos; se um acto administrativo anulável preencher os respectivos requisitos de eficácia, produz efeitos até ser anulado ou revogado.

b) *Vinculatividade e executoriedade* (art. 149.º, 1 CPA). Uma vez que produzam efeitos jurídicos, os actos anuláveis vinculam os particulares, a começar pelos seus destinatários, e as entidades públicas. Caso os destinatários de um acto anulável eficaz não acatem as suas imposições, o acto em causa pode ser executado, ou seja, imposto pela força como se se tratasse de um acto válido. Os actos de execução dos actos anuláveis estão, no entanto, sujeitos a ser retroactivamente destruídos em consequência da anulação do acto exequendo (*supra*, 19-247).

c) *Consolidação por decurso do tempo* (arts. 136.º, 2 e 141.º, 1 CPA; art. 58.º, 2 CPTA). A revogação administrativa e a anulação jurisdicional dos actos anuláveis só podem ser solicitadas durante determinado prazo de caducidade que, actualmente, é de um ano a partir da data da sua publicação, se obrigatória, ou da emissão do acto [art. 141.º, 1, 2 CPA, arts. 58.º, 2, a), 59.º, 6 CPTA; teoricamente, este prazo pode ser ultrapassado pelo prazo de três meses para a impugnação contenciosa pelos interessados, em situações absolutamente anormais de notificação muito tardia dos destinatários do acto]. Passado este prazo, deixam de poder ser invocados contra a vigência do acto administrativo os vícios determinantes da sua anulabilidade e aquele passa a seguir, pelo menos para a generalidade dos efeitos, o regime dos actos administrativos válidos. A consolidação dos actos administrativos anuláveis por decurso do tempo não implica a existência de um efeito de caso decidido similar ao efeito de caso julgado das sentenças jurisdicionais (*supra*, 19-37 ss.).

A doutrina discute se o decurso do prazo de impugnação dos actos anuláveis opera a sua sanção (D. Freitas do Amaral) ou acarreta apenas a sua insindicação administrativa e contenciosa (J. C. Vieira de Andrade, V. Pereira da Silva). Parece evidente que o decurso do tempo não pode, por natureza, fazer desaparecer a ilegalidade de que o acto padeça (por exemplo, o decurso do tempo não transforma um acto que padece de incompetência ou vício de

forma num acto juridicamente conforme); a ilegalidade do acto anulável inimpugnável pode, por isso, continuar a ser relevante para outros efeitos, designadamente de responsabilidade civil, ou mesmo, em determinadas situações, para a aferição da legalidade de actos consequentes. É este o sentido do art. 38.º CPTA: os tribunais administrativos podem conhecer incidentalmente da ilegalidade de um acto administrativo que já não possa ser impugnado designadamente para efeitos de responsabilidade civil (n.º 1); mas esta possibilidade não pode redundar na obtenção do efeito que resultaria da anulação do acto inimpugnável, ou seja, na sua destruição (n.º 2).

- 245 d) *Sanabilidade* (art. 137.º, 1 CPA, *a contrario sensu*). Os efeitos jurídicos dos actos anuláveis podem estabilizar-se na ordem jurídica mediante um acto administrativo secundário (ratificação, reforma ou conversão *supra*, 19-78; *infra*, 19-324) que os expurgue da ilegalidade de que padecem. A sanção dos actos anuláveis transforma-os em actos válidos.
- 246 e) *Necessidade de anulação jurisdicional ou revogação administrativa* (art. 134.º, 1 CPA, *a contrario sensu*). A efectivação das consequências da anulabilidade depende da prévia anulação jurisdicional ou revogação administrativa do acto administrativo em causa; até esta ocorrer, e caso reúna os respectivos requisitos de eficácia, o acto anulável produz efeitos, é vinculativo e pode ser executado (*supra*, 19-359 ss.). A revogação ou anulação de um acto administrativo anulável têm carácter constitutivo da destruição dos seus efeitos.
- 247 f) *Carácter retroactivo da revogação ou anulação* (art. 145.º, 2 CPA, art. 173.º, 1 CPTA). Os efeitos jurídicos que os actos administrativos anuláveis podem produzir não gozam de uma protecção idêntica àquela que a ordem jurídica dispensa aos efeitos dos actos válidos; de facto, os efeitos dos actos anuláveis são precários, na medida em que a anulação ou revogação, com fundamento em invalidade, de um acto anulável acarreta necessariamente a destruição integral e com carácter retroactivo dos seus efeitos. A retroactividade da anulação ou revogação dos actos anuláveis implica a constituição da administração no dever de reconstituir integralmente a situação actual hipotética (art. 173.º, 1 CPTA; *infra*, 23-139 ss.).
- 248 g) *Carácter restrito da competência para o seu conhecimento* (art. 142.º CPA). Só os tribunais administrativos podem conhecer da anulabilidade dos actos administrativos e só alguns órgãos administrativos têm competência para revogar actos administrativos anuláveis (art. 142.º CPA). Em consequência da vinculatividade dos actos administrativos anuláveis eficazes (*supra*, 19-243), os particulares não podem recusar-se a obedecer.

mes, o desacatamento de um acto anulável pode mesmo ser sancionado criminalmente. Caso pretendam obstar à produção de efeitos de um acto administrativo anulável, os interessados têm que impugná-los jurisdicional ou administrativamente, ou ainda solicitar a suspensão da sua eficácia.

h) *Necessidade de alegação perante os tribunais*. Os vícios determinantes da anulabilidade não podem ser conhecidos pelos tribunais sem que sejam alegados pelos interessados. No entanto, a anulabilidade é de conhecimento oficioso pela administração, no âmbito dos procedimentos de controlo (art. 138.º CPA; *infra*, 19-325 ss.).

i) *Revogabilidade* (arts. 138.º, 141.º CPA). Os actos administrativos anuláveis são passíveis de revogação pela administração pública, oficiosamente ou a solicitação dos interessados, com fundamento na sua invalidade e dentro do prazo legalmente prescrito (*infra*, 19-305).

c) *Desvalores atípicos do acto administrativo*

Não é frequente a cominação legal de desvalores atípicos para actos administrativos inválidos, mas existem algumas situações qualificáveis como tal. É o caso da invalidade dos actos de liquidação de impostos praticados em erro imputável à administração, que podem ser revistos no prazo de quatro anos após a sua emissão ou, caso o imposto não tenha sido ainda pago, a todo o tempo (art. 78.º LGT); o último aspecto é típico da nulidade, mas os actos em causa seguem em tudo o mais o regime da anulabilidade. Em certa medida, também é atípico o desvalor dos actos administrativos consequentes de actos administrativos anuláveis [art. 133.º, 2, i) CPA], cuja nulidade só pode ser efectivada após a anulação do acto antecedente (*supra*, 19-224).

d) *Correspondência entre vícios e desvalores do acto administrativo*

Salvo quanto à usurpação de poder, que gera sempre nulidade [art. 133.º, 2, a) CPA], não existe uma correspondência total entre cada um dos restantes vícios do acto administrativo e um desvalor específico. Assim, o vício de incompetência gera nulidade ou anulabilidade consoante o seu carácter absoluto [art. 133.º, 2, b) CPA] ou relativo (art. 135.º CPA); o vício de forma gera nulidade caso decorra da preterição da audiência dos interessados, de

carência absoluta de forma legal, de falta de maioria ou quórum ou de verificação de requisitos de normalidade circunstancial de reuniões de órgãos colegiais [art. 133.º, 2, d), f), g) CPA] e anulabilidade nos restantes casos (art. 135.º CPA); o vício de desvio de poder gera nulidade quando envolva a prática de um crime (art. 133.º, 2, c) CPA: podem estar em causa os crimes de corrupção passiva, peculato, participação económica em negócios, concussão, abuso de poder, ou outros (sobre os tipos penais apontados, arts. 372.º, 373.º, 375.º, 376.º, 377.º, 379.º, 382.º CP); estas situações ocorrem tipicamente em casos de desvio de poder por motivo de interesse privado, mas não está excluído que possam ocorrer em situações de desvio de poder por motivo de interesse público) e anulabilidade nos restantes casos (art. 135.º CPA); o vício de violação de lei gera nulidade quando estejam em causa actos administrativos de conteúdo ou objecto impossível, ininteligível ou criminoso, cujo conteúdo ou objecto viole direitos fundamentais, praticados sob coacção, que ofendam os casos julgados ou que sejam consequências de actos administrativos inválidos [art. 133.º, 2, c), d), e), h), i) CPA] e anulabilidade nos restantes casos [art. 135.º CPA].

253 Para além destas situações haverá ainda que ter em consideração a clausula geral de nulidade do art. 133.º, 1 CPA, as nulidades previstas em normas especiais, as nulidades por natureza e as situações de mera irregularidade. Não é, portanto, possível, salva a primeira situação apontada, detectar o desvalor que afecta um acto administrativo ilegal apenas mediante a detecção do vício em que incorre.

e) Cumulação de desvalores no mesmo acto administrativo

254 Um acto administrativo pode padecer de mais do que um vício, podendo os vícios em que incorre corresponder a desvalores jurídicos diferentes. Quando assim seja, a nulidade consome o desvalor menos grave (anulabilidade ou desvalor atípico), devendo considerar-se o acto, para todos os efeitos, como nulo. Isto não significa que os vícios conducentes ao desvalor menos grave percam relevância autónoma; mas o regime da nulidade não se estende aos vícios conducentes ao desvalor consumido, pelo tais vícios só poderão ser invocados como fundamentos de impugnação administrativa ou jurisdicional dentro dos prazos legalmente previstos para a invocação do desvalor por si gerado.

Por exemplo, um acto simultaneamente viciado de carência absoluta de forma legal [art. 133.º, 2, f) CPA] e de incompetência relativa (art. 135.º CPA) é nulo, podendo ser impugnado a todo o tempo; mas a incompetência relativa só pode ser invocada como fundamento de impugnação do acto dentro do prazo para a impugnação de actos administrativos anuláveis.

4. A irregularidade do acto administrativo

Em consequência do princípio da legalidade, a irregularidade não pode 255 ser senão uma consequência marginal da ilegalidade dos actos administrativos (em geral, *supra*, 18-47); o CPA nem sequer se lhe refere expressamente. Actos administrativos irregulares serão, por exemplo, os viciados de erros de cálculo e de escrita (art. 148.º CPA), aqueles que não mencionem ter sido praticados ao abrigo de delegação de poderes (art. 38.º CPA; fazendo uso da teoria da degradação das formalidades essenciais em não essenciais, Ac. STA 30/1/2002, Proc. 046135), os praticados com excesso de forma, nos casos em que tal não implique invalidade (*supra*, 19-16) e ainda aqueles em cujo procedimento tenham sido preteridas formalidades degradadas em não essenciais (*supra*, 18-48).

O regime jurídico dos actos irregulares é essencialmente idêntico ao dos 256 actos legais e regulares. A irregularidade pode, no entanto, acarretar a depreciação de efeitos secundários do acto: por exemplo, a falta de menção de delegação de poderes pode implicar o início de um novo prazo de impugnação, com consequências no prazo de consolidação do acto em causa na ordem jurídica e, por conseguinte, na sua função estabilizadora. Em geral, o acto administrativo irregular é ilegal e, como tal, ilícito para efeitos de responsabilidade disciplinar e civil (ou mesmo contra-ordenacional e criminal), o que acarreta uma diminuição da sua função tituladora.

X. Eficácia, ineficácia e efeitos do acto administrativo

1. Requisitos de eficácia do acto administrativo

Apesar da epígrafe enganadora do art. 127.º CPA, o Código contém 257 duas regras gerais acerca da eficácia dos actos administrativos, uma para os actos favoráveis e outra para os actos desfavoráveis.

- 258 a) Os *actos favoráveis* produzem efeitos, em regra, desde a data em que são praticados (art. 127.º, 1 CPA), considerando-se praticados logo que produzam efeitos (isto é, logo que estejam reunidos os seus elementos essenciais: *supra*, 19-207), não obstante à perfeição qualquer motivo determinante de anulação (art. 127.º, 2).
- 259 b) Os *actos desfavoráveis* (na terminologia legal, excessivamente restrita a actos constitutivos de deveres ou encargos: *supra*, 19-53), produzem efeitos, em regra, a partir da sua notificação aos destinatários (art. 132.º, 1 CPA). O art. 132.º, 1 CPA admite ainda outros três requisitos de eficácia aparentemente alternativos à notificação. Um deles não suscita qualquer dificuldade: a eficácia dos actos desfavoráveis desencadeia-se quando os seus destinatários deles tomarem conhecimento oficial por qualquer modo que não a notificação (art. 132.º, 1 CPA), presumindo-se tal conhecimento oficial sempre que aqueles intervenham no procedimento de modo a revelar conhecer o conteúdo do acto em causa (art. 132.º, 2 CPA); trata-se de um caso de degradação da notificação em formalidade não essencial, expressamente previsto pelo art. 67.º, 1, b) CPA (*supra*, 19-103). Para além disto, quando os actos administrativos desfavoráveis estejam sujeitos a publicação obrigatória, parece fazer-se depender desta e não da notificação, a sua eficácia; e parece ainda permitir-se que o acto produza efeitos, ainda que não notificado, a partir do começo da sua execução (art. 132.º, 1 CPA), o que se tem por verificado aquando da produção de quaisquer efeitos que atinjam os destinatários do acto (art. 132.º, 3 CPA). Nestes dois últimos aspectos, contudo, o art. 132.º, 1 CPA deve ser interpretado conforme ao art. 268.º, 3 CRP, sendo inadmissível que actos desfavoráveis não notificados, ainda que publicados ou executados, produzam efeitos em relação aos seus destinatários. Quando sejam ambas obrigatórias, a notificação e a publicação são requisitos cumulativos de eficácia dos actos desfavoráveis, que assim começam a produzir efeitos em relação aos seus destinatários a partir da data em que a última daquelas ocorra.

Anteriormente à revisão constitucional de 1989, o antigo art. 268.º, 2 CRP estabelecia a obrigatoriedade de notificação apenas para os actos administrativos que não carecessem de publicação; o texto do art. 132.º CPA, que provém *ne varietur* de um anteprojecto elaborado antes daquela revisão constitucional, parece ter tomado como referência um texto constitucional já alterado à data da aprovação do Código: com efeito, desde 1989 que o art. 268.º, 3

anterior n.º 2) CRP é claro ao exigir que os actos administrativos que afectem direitos ou interesses legalmente protegidos (isto é, actos administrativos desfavoráveis) sejam notificados aos destinatários. Por esta razão não se pode também admitir que um acto desfavorável não notificado comece a produzir efeitos em relação aos destinatários no momento da sua execução; para mais, isto equivaleria a perverter totalmente a razão de ser da regra da notificação dos actos administrativos desfavoráveis, que é a de impedir que os efeitos deles emergentes se produzam de modo imprevisível para os destinatários. A publicação e a execução só constituem, portanto, requisitos de eficácia dos actos administrativos desfavoráveis, alternativos à notificação, quanto a pessoas que não sejam os destinatários do acto (ou seja, terceiros) e que, por isso, não tenham que ser notificados.

Para além das duas regras gerais enunciadas, existem ainda alguns requisitos gerais, de carácter negativo, de eficácia dos actos administrativos: 260

a) *Não nulidade*. Os actos administrativos nulos não produzem, em circunstância alguma, originária ou supervenientemente, efeitos jurídicos (arts. 134.º, 1 e 127.º, 2, *a contrario sensu*, CPA; *supra*, 19-231).

b) *Ausência de suspensão*. Um acto administrativo potencialmente eficaz 261
— válido ou anulável e que preencha os respectivos requisitos positivos de eficácia — pode, no entanto, não o ser, caso a sua eficácia esteja suspensa. A suspensão dos actos administrativos paralisa a sua eficácia e pode ocorrer por efeito da lei [por interposição de recurso hierárquico necessário (art. 170.º, 1 CPA), em determinadas circunstâncias, por propositura de uma acção impugnatória (art. 50.º, 2 CPTA) ou como efeito automático do requerimento da suspensão jurisdicional de eficácia (art. 128.º, 1 CPTA)], por decisão jurisdicional proferida em processo cautelar [art. 112.º, 2, a) CPTA] ou mediante acto administrativo secundário [praticado em procedimento de iniciativa oficiosa (art. 150.º, 2 CPA), em procedimento de reclamação (art. 163.º, 2 CPA) ou em procedimento de recurso (art. 170.º, 2 CPA; sobre os procedimentos de controlo, *infra*, 19-325 ss.).

A eficácia de certos actos administrativos pode ainda depender de 262
requisitos específicos de eficácia, em cumulação com os requisitos gerais (positivos e negativos). Os requisitos específicos de eficácia dos actos administrativos dependem de previsão legal caso a caso e são os seguintes:

a) *Publicação* (art. 130.º CPA). A publicação dos actos administrativos só é obrigatória nos casos expressamente previstos por lei (art. 130.º, 1 CPA); quando assim seja, constitui sempre requisito de eficácia dos actos a ela sujeitos (art. 130.º, 2 CPA). O art. 131.º CPA regula os termos supletivos da publicação obrigatória, determinando que esta deve ocorrer

no Diário da República ou em publicação oficial regional ou local, conforme as situações em causa, num prazo de trinta dias a partir da publicação do acto, devendo ainda conter todas as menções obrigatórias dos actos administrativos constantes do art. 123.º, 1 CPA (por lapso, a remissão legal é feita para o n.º 2, sede da matéria anteriormente à revisão do CPA de 1996). O CPA prevê um caso de publicação obrigatória, o dos actos administrativos de delegação de poderes (art. 37.º, 2 CPA; *supra*, II), e outra imposição legal de publicação abrange as decisões e deliberações dos órgãos das autarquias locais destinadas a ter eficácia externa, aliás em termos mais exigentes do que os constantes do art. 131.º CPA (art. 91.º LAL; *supra*, II).

- 263 b) *Aprovação* [art. 129.º, a) CPA]. Quando um acto administrativo esteja legalmente sujeito a aprovação hierárquica ou, em caso de tutela integrativa *a posteriori* (*supra*, II), tutelar, aquela constitui sempre requisito da sua eficácia (sobre o conceito de aprovação, *supra*, 19-76).
- 264 c) *Visto* [art. 129.º, c) CPA, com previsão genérica]. O visto é, substancialmente, um acto de aprovação, com a particularidade de ser emitido por um órgão de controlo (actualmente, o Tribunal de Contas; art. 44.º-48.º LOTC), tendo idêntica relevância quanto à eficácia dos actos administrativos sobre os quais incide (*supra*, 19-76).
- 265 d) *Referendo* [art. 129.º, a) CPA]. O referendo nacional não pode incidir sobre actos administrativos (art. 115.º, 3 CRP); por isso, o referendo legalmente referido só pode ser o local (art. 240.º CRP). Quando o referendo incida sobre actos administrativos já emitidos, a eficácia destes depende da aprovação referendária.
- 266 e) *Verificação de condição ou termo suspensivos* [art. 129.º, b) CPA]. O art. 121.º CPA permite a aposição de condições e termos aos actos administrativos (*supra*, 19-178 ss.), dos quais, a serem suspensivos, dependerá a eficácia destes.
- 267 f) *Redução a acta e aprovação desta ou da respectiva minuta* (arts. 27.º, 4 e 122.º, 2 CPA). Trata-se de um requisito de eficácia exclusivo das deliberações dos órgãos colegiais (*supra*, II).
- 268 g) *Aceitação do destinatário*. Alguns actos administrativos favoráveis carecem de aceitação do destinatário em momento posterior à sua prática; quando assim seja, e ainda que a lei não o diga expressamente, a aceitação é um requisito de eficácia dos actos em causa (*supra*, 19-6).

2. Âmbito temporal dos efeitos do acto administrativo

Normalmente, os actos administrativos produzem efeitos apenas para o futuro (i. é, a partir do momento em que se tornam eficazes) mas, por vezes, os efeitos podem reportar-se ao passado; fala-se então em efeitos retroactivos. O epígrafe do art. 128.º CPA fala em «eficácia retroactiva», mas uma coisa é a produção de efeitos pelo acto e outra o período temporal abrangido por esses efeitos). Os efeitos de um acto administrativo podem ser retroactivos por determinação da lei ou por decisão discricionária da administração. Têm efeitos retroactivos, por determinação da lei, os seguintes actos administrativos, para além de outros por tal considerados como lei [art. 128.º, 1, c) CPA]:

- a) *Actos administrativos interpretativos* [art. 128.º, 1, a) CPA] e *de rectificação* (art. 148.º, 2 CPA). Os actos interpretativos (expressão na qual devem considerar-se incluídos os actos de aclaração: *supra*, 19-75) e de rectificação limitam-se a elucidar o sentido que os actos interpretados ou rectificados já assumiam originariamente; por isso, o conteúdo dos primeiros integra-se no dos segundos e vale desde o momento em que estes começaram a produzir efeitos.
- b) *Actos administrativos de execução de decisões jurisdicionais anulatórias, declarativas da nulidade ou inexistência de actos administrativos* [art. 128.º, 1, b) CPA]. A retroactividade da anulação, bem como da declaração de nulidade ou inexistência, de actos administrativos implica a constituição da administração no dever de reconstituir integralmente a situação actual hipotética, designadamente através da emissão dos actos retroactivos que para tal sejam necessários (art. 173.º, 1, 2 CPTA; *infra*, 23-158). A retroactividade destes actos administrativos tem, contudo, dois limites: primeiro, se, em consequência da anulação, a administração se limitar a repetir o acto anulado, embora necessariamente expurgado do vício que conduziu à sua anulação, o novo acto administrativo não pode ter efeito retroactivo a não ser na medida em que outras disposições o permitam [art. 128.º, 1, b) CPA]; segundo, os actos de execução de sentenças que anulem, declarem a nulidade ou inexistência de actos administrativos, não podem ter efeito retroactivo na medida em que impliquem a imposição de deveres, a aplicação de sanções ou a restrição de direitos ou interesses legalmente protegidos (art. 173.º, 2 CPTA).

- 272 c) *Actos administrativos de revogação de actos inválidos* (art. 145.º, 2 CPA). A retroactividade dos efeitos dos actos revogatórios de actos inválidos visa assegurar a reintegração plena da legalidade violada pelos últimos.
- 273 Podem ser dotados de efeitos retroactivos, por decisão discricionária da administração, os seguintes actos administrativos, para além de outros cuja relação aos quais a lei o permita [art. 128.º, 2, c) CPA]:
- a) *Actos administrativos favoráveis* [arts. 128.º, 2, a), 145.º, 3, a) CPA]. Se a retroactividade dos efeitos for favorável para os destinatários do acto, o autor do acto pode atribuir-lhe efeito retroactivo, desde que à data a que se pretende fazer remontar os efeitos já estivessem reunidos os pressupostos da emissão do acto e desde que os efeitos retroactivos não lesem posições jurídicas subjectivas de terceiros [ou, lesando-as, desde que os seus titulares dêem acordo à retroactividade e não se trate de direitos ou interesses indisponíveis, por generalização do disposto no art. 145.º, 3, b) CPA].
- 274 b) *Actos revogatórios emitidos pelo autor do acto revogado em sede de procedimentos de controlo* [art. 128.º, 2, b) CPA]. Os procedimentos de controlo visam permitir uma revisão, pela administração, de condutas suas na reclamação, essa revisão compete ao próprio autor do acto [art. 158.º, 2, a) CPA; *infra*, 19-328]; nos recursos, cabe a um órgão diverso, mas ao autor do acto é sempre dada a possibilidade de retractar-se, revogando o acto impugnado [art. 172.º, 2 CPA, também *ex vi* dos arts. 176.º, 3, 177.º, 5 CPA; *infra*, 19-328]. O alcance do art. 128.º, 2, b) CPA é precisamente o de permitir ao autor da revogação retractatória atribuir-lhe efeito retroactivo. Note-se que a revogação de actos inválidos tem efeitos retroactivos *ex lege* (art. 145.º, 2 CPA; *supra*, 19-272, *infra*, 19-309) e que a possibilidade de atribuição à revogação de efeitos retroactivos favoráveis já decorre do art. 145.º, 3, a) CPA; assim, a possibilidade de atribuição discricionária de efeitos retroactivos aos actos revogatórios *sub judice* diz apenas respeito, portanto, à revogação de *actos válidos favoráveis* (sobre as extensas implicações desta conclusão no regime de revogação dos actos administrativos válidos, *infra*, 19-303 ss.).
- 275 c) *Actos administrativos desfavoráveis de revogação de actos válidos* [art. 145.º, 3, b) CPA]. Quando a revogação de um acto administrativo válido seja desfavorável, é mesmo assim possível atribuir-lhe efeito retroactivo, desde que os interessados concordem expressamente com a retroactividade e não estejam em causa direitos ou interesses indisponíveis.

3. Efeitos prototípicos dos actos administrativos eficazes

Desde que eficazes (o que desde logo exclui os actos nulos) e vigentes, 276 os actos administrativos produzem diversos efeitos prototípicos: o efeito vinculativo, o efeito de previsão, o efeito legalizador, o efeito conformador, o efeito justificador e o efeito de determinação.

a) O *efeito vinculativo* traduz-se no carácter obrigatório das determinações contidas no acto administrativo para os sujeitos da relação jurídica sobre a qual incide. O efeito vinculativo abrange, quer o destinatário do acto administrativo, quer o seu autor (embora em algumas categorias de actos administrativos respeite exclusividade ou predominantemente a um ou a outro). Excepto quando no exercício das competências de revogação e substituição, nos termos legalmente admitidos (*infra*, 19-294, 19-316), o autor do acto está mesmo vinculado a observar, na emissão de um acto administrativo, os actos administrativos que tenha emitido em procedimentos anteriores ou em momentos anteriores do mesmo procedimento (em particular, os actos administrativos parciais nos procedimentos escalonados).

Por exemplo, uma ordem de demolição parcial de um imóvel vincula o seu destinatário a proceder aos actos e operações materiais a proceder à demolição; o efeito vinculativo para o seu autor traduz-se na limitação da possibilidade de demolição coerciva da parte do imóvel não abrangido pelo acto administrativo. O acto de atribuição de um subsídio em dinheiro é estritamente permissivo para o seu destinatário, mas vincula a pessoa colectiva a que pertence o autor do acto a proceder ao seu pagamento. Na decisão final do procedimento de licenciamento de obras de edificação, o órgão competente está limitado, na decisão final, pela licença parcial para construção de estruturas que tenha sido emitida após a aprovação do projecto de arquitectura e imediatamente após a entrega (art. 23.º, 6 RJUE).

b) O *efeito de previsão* implica a necessidade de todos os órgãos públicos 277 além do seu autor observarem o acto administrativo, ainda que subsistam dúvidas acerca da sua legalidade, e de o tomarem como pressuposto (ou seja, como elemento reconduzível à previsão normativa) das suas decisões.

Por exemplo, sendo alguém titular de um certificado de licenciatura em direito eficaz, não lhe pode ser negada a inscrição na Ordem dos Advogados com o fundamento de não possuir aquela licenciatura; ou seja, na vigência do certificado eficaz, a Ordem dos Advogados é obrigada a considerar verificado o elemento da previsão normativa consistente na licenciatura em direito para efeitos de inscrição de advogado ou advogado-estagiário.

- 278 c) O *efeito legalizador* é uma manifestação do efeito de previsão, implica a impossibilidade de adopção de medidas administrativas, nomeadamente de prevenção ou de repressão de riscos, contra actuações de sujeitos privados tituladas por actos administrativos.

No direito alemão, o problema do efeito legalizador tem-se posto sobretudo a propósito da discussão sobre a legitimidade de actuações administrativas destinadas a prevenir danos ambientais resultantes de actividades industriais privadas objecto de licenciamento público, bem como a propósito da legitimidade de imposição administrativa de deveres de remoção de danos ambientais provocados no exercício de actividades tituladas por actos administrativos permissivos. A posição maioritária vai actualmente no sentido de considerar que os actos administrativos permissivos afastam a possibilidade de adopção de medidas administrativas na base da cláusula geral de polícia mas não na base de eventuais normas especiais que regulam os efeitos do acto permissivo em causa; a admissibilidade e o eventual alcance do efeito legalizador para efeitos de exclusão da cominação administrativa de deveres de remoção de danos é ainda controverso na doutrina.

- 279 d) O *efeito conformador* pressupõe que, apesar de ser um acto jurídico-público, em certas circunstâncias o acto administrativo molda o conteúdo de relações jurídicas entre privados: em virtude de um acto administrativo eficaz, passam a ser lícitas condutas que seriam ilícitas sem a sua emissão. A consequência imediata deste efeito é a desapareição de um pressuposto da responsabilidade civil delitual de um particular perante outro a quem a conduta do primeiro possa lesar. Assim, ao contrário do efeito legalizador, que se produz em relação a outras entidades administrativas, o efeito conformador projecta-se nas relações entre particulares (é, portanto, um efeito horizontal do acto administrativo). A admissibilidade e o alcance do efeito conformador dos actos administrativos são controversos na doutrina e na jurisprudência, mas trata-se de uma verdadeira inevitabilidade da administração infra-estrutural, em que a administração é frequentemente chamada a decidir sobre relações jurídicas que envolvem vários particulares com interesses contrapostos (*supra*, I, 2-25 ss.). Com efeito, sob pena de violação da unidade da ordem jurídica e de esvaziamento da imposição de tomada em consideração e ponderação administrativa de todos os interesses privados relevantes para a decisão, decorrente do princípio da imparcialidade (*supra*, I, 10-21), é forçoso admitir-se que um acto administrativo permissivo eficaz (pelo menos, desde que válido) exclui a ilicitude das condutas por ele tituladas.

Por exemplo, do efeito conformador dos actos administrativos decorre que a um industrial que exerça a sua actividade com base numa autorização ou licença administrativas, cujos limites e prescrições respeite, só poderão, em princípio, ser opostas razões derivadas da invalidade do acto administrativo que titula a sua actividade - nomeadamente, a ausência de ponderação da violação das posições jurídicas subjectivas de que outras pessoas sejam titulares -, não podendo a sua situação ser apreciada em abstracção desse acto administrativo (em todo o caso, o efeito conformador não pode exceder os pressupostos, o objecto e o conteúdo do acto administrativo, pelo que não implica a exclusão da ilicitude de condutas não permitidas, nem a ilicitude decorrente de circunstâncias que não eram conhecidas ou não foram previstas aquando da emissão do acto).

Esta conclusão tem consequências de relevo na determinação da jurisdição competente para conhecer de litígios emergentes de relações jurídicas entre particulares conformadas por acto administrativo: os tribunais competentes para julgar estes litígios serão os tribunais administrativos e não os tribunais judiciais [art. 212.º, 3 CRP, art. 1.º, 1 ETAF]. Contudo, os tribunais judiciais portugueses têm-se recusado a aceitar o efeito conformador dos actos administrativos e as suas consequências processuais [por ex., os Acs. STJ de 22/10/1998, Proc. 97B1024 e 25/11/1999, Proc. 99B946, mediante os quais particulares foram obrigados a cessar actividades tituladas por actos administrativos permissivos eficazes e/ou a ressarcir os danos que elas provocaram a terceiros], o que tem gerado situações graves de lesão da função definitiva e tituladora do acto administrativo, além da já referida perda de unidade da ordem jurídica. Sobre o efeito conformador dos actos administrativos, em sentido parcialmente divergente (especialmente quanto às questões de competência jurisdiccional), M. Carmona, *O acto administrativo com efeito conformador de relações jurídicas entre particulares*.

- e) O *efeito justificador* consiste no afastamento, por actos administrativos permissivos, da ilicitude penal de factos praticados por particulares; a consequência imediata deste efeito é a desapareição de um pressuposto da responsabilidade criminal e, portanto, a impunidade daquele facto. Atento o teor do art. 31.º, 2, b) CP, que exclui a ilicitude penal dos factos praticados no exercício de um direito, deve considerar-se o efeito justificador como um efeito geral dos actos administrativos (é, no entanto, muito duvidoso que possa considerar-se justificada a ilicitude de factos dolosos). Em todo o caso, deve ter-se em atenção que, no direito português, os actos administrativos que envolvam a prática de crimes são nulos e de nenhum efeito [arts. 133.º, 2, c), 134.º, 1 CPA; *supra*, 19-213], pelo que um acto administrativo cujo conteúdo contemple directamente a prática de um crime não pode ter, naturalmente, qualquer efeito justificador (embora possa, eventualmente, relevar para efeitos de graduação da culpabilidade do agente). O efeito justificador dos actos administrativos deve distinguir-se das situações de acessoriedade administrativa do direito

penal, em que o próprio tipo legal remete para prescrições administrativas e a definição parcial das circunstâncias da infracção (*supra*, I, 3-53).

Por exemplo, do efeito justificador dos actos administrativos decorre que a um industrial que exerça a sua actividade com base numa autorização ou licença administrativas, cujos limites e prescrições respeite, não poderá ser imputado o crime negligente de ofensas à integridade de física dos vizinhos lesados pelas eventuais emissões tóxicas administrativamente permitida.

282 f) O *efeito de determinação* consiste na vinculação dos órgãos da administração, não propriamente às decisões contidas em actos administrativos anteriores, mas à determinação dos factos na base da qual aqueles foram adoptados. O efeito de determinação só existe quando previsto na lei; tal acontece, por vezes, quando são normativamente exigidos vários actos permissivos, de órgãos diferentes, para o exercício de uma mesma actividade.

Por exemplo, o pedido de autorização ou licenciamento de operações urbanísticas é indeferido quando tiver sido objecto de parecer negativo, ou recusa de aprovação ou autorização de qualquer entidade consultada nos termos do RJUE cuja decisão seja vinculativa para os órgãos municipais [art. 24.º, 1, c) RJUE], o que significa que estes não podem reapreciar positivamente os factos que estiveram na base do parecer negativo ou da recusa de aprovação ou autorização (nem, aparentemente, tendo em conta os aspectos sistemáticos do art. 24.º RJUE, reapreciar negativamente aqueles que tenham estado na base de parecer positivo, licença ou autorização).

283 Os efeitos vinculativo, de previsão, legalizador e de determinação manifestam-se de modo mais ténue quanto a órgãos administrativos que detenham competência revogatória e/ou substitutiva sobre os actos administrativos em causa, desde que estes sejam passíveis de revogação ou substituição.

XI. Actos administrativos secundários especialmente regulados

284 Em atenção ao carácter particular dos problemas que suscitam, alguns tipos de actos administrativos secundários (*supra*, 19-47) foram objecto de disciplina própria no CPA. É o caso dos actos revisivos de revogação (*infra*, 19-285 ss.), substituição e modificação (*infra*, 19-312 ss.), declaração de nulidade (19-320) e suspensão (*infra*, 19-321 ss.), dos actos de

exercício de rectificação (*infra*, 19-323) e dos actos saneadores de rectificação-sanação, reforma e conversão (*infra*, 19-324).

1. Revogação

a) Distinção de figuras afins

A revogação (*supra*, 19-77), fundamentalmente regulada nos arts. 138.º-146.º CPA, tem algumas semelhanças com os actos contrários, as declarações de nulidade, inexistência e caducidade, a suspensão, a substituição e a modificação; contudo, não se confunde com nenhuma destas figuras.

a) *Acto contrário*. Um acto contrário é um acto administrativo que produz um efeito inverso a um acto administrativo anterior e que, como tal, comporta um efeito desintegrativo da situação jurídica por ele regulada (por exemplo, o acto administrativo de demissão é um acto contrário do acto administrativo de nomeação); a diferença entre o acto contrário e o acto de revogação é que o primeiro não implica a reapreciação do acto contrariado, não constituindo por isso um verdadeiro acto revisivo.

b) *Declaração de nulidade, de inexistência e de caducidade*. As declarações de nulidade, de inexistência e de caducidade são actos meramente declarativos, respectivamente, da inexistência, da improdutividade jurídica ou da cessação de vigência de um acto administrativo anterior, enquanto a revogação é um acto constitutivo da destruição dos efeitos de um acto anterior (sobre a distinção entre actos administrativos constitutivos e declarativos, *supra*, 19-49).

c) *Suspensão*. A suspensão paralisa temporariamente os efeitos de um acto administrativo anterior, enquanto a revogação destrói tais efeitos com carácter permanente.

d) *Substituição e modificação*. A substituição e a modificação têm um efeito revogatório, total ou parcial, em relação aos actos substituídos ou modificados; só que, enquanto a substituição e a modificação resultam do exercício da mesma competência dispositiva exercida com a prática do acto substituído ou modificado, a revogação resulta do exercício de uma competência diferente (*infra*, 19-313, 19-316).

b) Fundamento da competência revogatória

290 A revogação de actos administrativos fundamenta-se no poder genérico de auto-controlo da administração pública; este é heterónomo quando cabe a um órgão administrativo diverso daquele que praticou o acto objecto de controlo (poder de supervisão: *supra*, II), e autónomo quando cabe ao próprio autor do acto objecto de controlo (poder de auto-controlo em sentido estrito). O poder de auto-controlo administrativo decorre, por sua vez, do princípio da legalidade e do princípio da prossecução do interesse público, consoante respeito à legalidade ou ao mérito da actuação controlada (sobre estes princípios e sobre a separação entre as esferas da legalidade e do mérito, *supra*, I, 8, 9-7, 10-1 ss.). Assim, ao contrário do que por vezes se afirma (J. Robin de Andrade, D. Freitas do Amaral), a competência revogatória não decorre da competência dispositiva, o que é comprovado pela circunstância de existirem situações de competência dispositiva sem competência revogatória [o delegado não pode revogar actos administrativos praticados pelo delegante no exercício da competência delegada, embora detenha a competência dispositiva (art. 142.º, 2 CPA); o subalterno não pode revogar os actos praticados pelo superior ao abrigo de competências separadas (art. 142.º, 1 CPA, *a contrario sensu*)], bem como situações de competência revogatória sem competência dispositiva (o superior hierárquico pode revogar, mas não substituir, os actos praticados ao abrigo de competências exclusivas do subalterno: art. 174.º, 1 CPA).

c) Revogação e colisão de princípios

291 Os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público são os fundamentos últimos do instituto da revogação de actos administrativos (*supra*, 19-290), mas isto não significa que sejam os únicos princípios fundamentais da actividade administrativa com relevo em matéria de revogação. Com efeito, se os princípios da legalidade e da prossecução do interesse público favorecem *prima facie* a revogação de actos administrativos ilegais ou tidos por inconvenientes, os princípios da tutela da confiança (*supra*, I, 10-33 ss.) e do respeito pelas posições jurídicas subjectivas dos particulares (*supra*, I, 10-8 ss.) podem apelar à manutenção dos mesmos

actos no mesmo sentido depõe, aliás, a função estabilizadora dos actos administrativos (*supra*, 19-34). O regime jurídico da revogação constante da CPA visa, precisamente, atingir um ponto de equilíbrio entre a necessidade de reintegração da legalidade e da boa administração e as exigências de estabilidade, segurança e previsibilidade da actuação administrativa, o que só pode atingir-se através de uma limitação, em determinadas circunstâncias, dos poderes revogatórios da administração (*infra*, 19-301).

d) Revogação e margem de livre decisão

Constituindo o princípio da legalidade o fundamento último da revogação de actos administrativos ilegais (*supra*, 19-290), coloca-se a questão de saber se a competência revogatória de tais actos é de exercício vinculado ou discricionário. Aparentemente, a resposta não poderia deixar de ser a primeira: o princípio da legalidade proíbe que a administração pratique actos ilegais, o que ficaria totalmente frustrado caso se admitisse que a mesma administração dispões, em momento posterior, da possibilidade de optar entre revogar ou não os actos ilegais por si praticados. No entanto, a resposta a este problema não pode ser uniforme. O princípio da legalidade obriga a administração a eliminar as ilegalidades de que padeçam os actos administrativos por si praticados, mas não obriga necessariamente à eliminação destes mesmos actos (*supra*, I, 8-14). Assim, se for possível obter a eliminação de um vício que afecta um acto administrativo através da sua sanção, substituição ou modificação, a administração gozará de discricionariedade optativa entre a emissão de qualquer destes actos e a de um acto de revogação (A. Marques Guedes, P. Otero). Se o vício de que um acto administrativo padece só for, em concreto, susceptível de eliminação através de revogação, esta torna-se vinculada por redução da discricionariedade a zero (*supra*, I, 9-40). Não se exclui que, em determinadas situações, a mesma redução leve à proibição da revogação e à imposição da sanção (por exemplo se, por desnecessária, violar o princípio da proporcionalidade).

e) Requisitos de legalidade da revogação

A revogação é um acto administrativo e, por isso, está sujeita ao regime geral dos actos administrativos, desde logo quanto aos seus requisitos

gerais de legalidade (*supra*, 19-169 ss.); existem, todavia, algumas especificidades de regime, fundamentalmente constantes dos arts. 139.º, 141.º CPA.

i) Requisitos subjectivos: competência revogatória

294 Existem quatro situações de competência revogatória no direito administrativo geral; a primeira corresponde a um auto-controlo autónomo e as restantes a um auto-controlo heterónomo. Assim, têm competência para revogar actos administrativos:

a) *O autor do acto* (art. 142, 1, parte inicial, CPA). A expressão *autor do acto* respeita, desde logo, e na generalidade das situações de modo incontroverso, ao próprio órgão que praticou o acto administrativo a revogar. Mais problemática é a questão de saber a quem é que pertence a competência para revogar actos administrativos viciados de incompetência relativa: se aos órgãos que os praticaram (teoria do autor efectivo), se aos órgãos legalmente competentes para os praticar (teoria do autor legal); tal como inculca *prima facie* o texto do art. 142.º, 1 CPA, a solução correcta é a primeira, por se afigurar a única que preserva a coerência do desenho constitucional e legal das relações de supra-infraordenação entre órgãos administrativos e que se coaduna com a inexistência de qualquer procedimento de controlo de iniciativa particular destinado a promover a reaprecação de actos administrativos viciados de incompetência relativa pelos órgãos competentes para a sua prática (sobre os tipos de procedimentos de controlo, *infra*, 19-328).

295 A maioria da doutrina (J. Robin de Andrade, J. M. Sérvulo Correia, P. Otero, M. Esteves de Oliveira) sustenta a teoria do autor legal, fundamentalmente com dois argumentos: o da titularidade da competência dispositiva do autor legal e a alegação de que a teoria do autor efectivo permite e mesmo incentiva uma dupla incompetência (a que se traduz na prática do acto revogado e a que se traduz na prática do acto revogatório). No entanto, nenhum dos argumentos procede, na medida em que ambos partem da premissa equivocada de que a competência revogatória coincide ou tem que coincidir com a competência dispositiva (o que o direito vigente desmente claramente: *supra*, 19-290) e ainda porque incorrem numa petição de princípio, pois nunca seria incompetente para a revogação o órgão ao qual a lei, ainda que em entorse aos princípios gerais (que em todo o caso não sucede), atribuiu expressamente competência para tal. Pelo contrário, como assinala D. Freitas do Amaral (*Curso de DA*, 453-454), é a teoria do autor legal que desemboca em graves distorções, traduzidas desde logo numa total perversão dos esquemas constitucionais e legais de supra-infraordenação adminis-

trativa; com efeito, a teoria do autor legal atribui competência revogatória a órgãos que não exercem de qualquer poder de supervisão sobre o autor do acto revogado, quer porque lhe são equiordenados (Secretários de Estado sobre outros Secretários de Estado do mesmo ministério, directores-gerais sobre outros directores-gerais do mesmo ministério), quer porque são inseridos em cadeias hierárquicas diferentes (Secretários de Estado ou directores-gerais sobre órgãos do mesmo ministério colocados sob o poder de supervisão de outros Secretários de Estado ou directores-gerais), quer mesmo porque estão sujeitos ao poder de supervisão do próprio autor do acto revogado (subalternos sobre superiores hierárquicos; delegados sobre delegantes; Secretários de Estado sobre os respectivos Ministros, em matérias da competência própria ou delegada dos primeiros); mais aberrantes se tornam estas consequências quando se tem em consideração que a competência revogatória do autor legal decorreria exclusivamente de uma situação de patologia jurídica, precisamente o cometimento de uma incompetência relativa. Contra a teoria do autor efectivo não pode argumentar-se que ela diminui a probabilidade de uma efectiva revogação do acto viciado de incompetência: em primeiro lugar, porque subsistem as restantes competências revogatórias (do superior hierárquico, do delegante, do órgão tutelar, do órgão colegial em relação aos actos praticados pelos seus membros) em relação ao mesmo acto; em segundo lugar porque, ainda que não exista qualquer outro órgão com competência revogatória, a situação dos actos viciados de incompetência relativa não será muito diferente da que vigora para os actos praticados por órgãos de topo de cadeias hierárquicas, por órgãos colegiais não sujeitos a tutela administrativa revogatória e por órgãos independentes, que também só podem ser revogados pelo seu autor efectivo. Também não é válido o argumento segundo o qual a teoria do autor efectivo levaria à expropriação da competência do «autor legal», pois, da circunstância de este não dispor de competência revogatória não se segue que tenha perdido a sua competência dispositiva (*infra*, 19-317). Ao contrário do que já tem sido afirmado, o art. 137.º, 3 CPA contém um forte argumento sistemático em favor da teoria do autor efectivo: caso a lei tivesse consagrado a teoria do autor legal, o art. 137.º, 3 CPA seria totalmente supérfluo em face do teor do art. 137.º, 2 CPA.

b) *Os superiores hierárquicos do autor do acto* (art. 142.º, 1, parte final, 296 CPA). A competência revogatória dos superiores hierárquicos decorre do poder de supervisão e do poder, acessório deste, de decidir recursos, ambos integrantes da situação jurídica do superior no âmbito da relação hierárquica (*supra*, II). O art. 142.º, 2 CPA parece excluir a competência revogatória dos superiores hierárquicos quanto aos actos administrativos praticados ao abrigo de competência exclusiva do subalterno, mas esta disposição deve ser interpretada restritivamente, tendo em conta o argumento sistemático decorrente do art. 174.º, 1 CPA, que inequivocamente permite a revogação de tais actos pelo superior em sede de recurso hierárquico (*infra*, 19-345). Assim, a proibição do art. 142.º, 1 CPA aplica-se apenas à revogação espontânea dos actos do subalterno pelo seu superior.

c) *O delegante e o subdelegante em relação aos actos praticados pelo delegado ou subdelegado ao abrigo da delegação ou subdelegação* (arts. 39.º, 297

2 142.º, 2 CPA). O art. 142.º, 2 CPA restringe circunstancialmente a competência revogatória ao período de vigência da delegação ou subdelegação, aceitando-se a solução em relação à competência revogatória do subdelegante, ela é dificilmente compreensível em relação à competência revogatória do delegante. Apesar de alguma complexidade de redacção do art. 142.º, 2 CPA, a lei não permite ao delegado ou subdelegado a revogação de actos administrativos praticados, no exercício da competência delegada, pelo delegante ou subdelegante, sob pena de perversão da relação de supra-infraordenação subjacente à delegação de poderes (esta solução, que parece evidente, é praticamente impossível de demonstrar para os autores que fazem decorrer a competência revogatória da competência dispositiva: *supra*, 19-290, 19-295).

298 d) *Os órgãos com poderes de tutela revogatória, em relação aos actos praticados pelos órgãos das pessoas colectivas tuteladas* (art. 142.º, 3 CPA). A competência revogatória dos órgãos tutelares não decorre directamente do CPA, antes carecendo de previsão legal expressa (aliás em consonância com o princípio da reserva de densificação normativa em matéria de tutela administrativa: *supra*, II).

299 e) *Os órgãos colegiais, em relação aos actos praticados pelos seus membros* (art. 176.º, 2 CPA). Embora o art. 176.º, 2 CPA não se refira expressamente a esta competência revogatória, ela infere-se logicamente da admissibilidade de impugnação dos actos praticados por membros de órgãos colegiais perante o plenário do órgão (já que a competência revogatória constitui o conteúdo mínimo dos poderes do órgão *ad quem* em qualquer espécie de recurso) bem como da remissão do art. 176.º, 3 CPA para o art. 174.º, 1 CPA. Normalmente, os órgãos colegiais não têm poder de supervisão sobre os seus membros (a não ser em situações de delegação de poderes, que não estão aqui em questão); assim, a competência revogatória dos órgãos colegiais em relação a actos praticados pelos seus membros só existe nos casos previstos na lei.

ii) Requisitos objectivos materiais: objecto da revogação

300 O acto de revogação incide sobre dois objectos: directamente, os efeitos do acto revogado; indirectamente, a situação jurídica material regulada por aquele. Existem algumas especificidades, quer quanto à possibilidade, quer quanto à legalidade do objecto da revogação.

a) *Possibilidade do objecto*. Uma vez que a revogação visa destruir efeitos de actos administrativos anteriores, ela tem objecto impossível quando tais actos não existam ou sejam inaptos para produzir efeitos. Assim, o art. 139.º CPA considera insusceptíveis de revogação (i. e., de *revogação impossível*) os actos administrativos inexistentes [n.º 1, a), parte inicial], anulados contenciosamente [n.º 1, b)] e revogados com efeitos retroactivos [n.º 1, c)], que nunca existiram ou já não existem no momento da revogação; e ainda os actos nulos [n.º 1, a), parte final], que não produzem efeitos (*supra*, 19-238). Os actos caducados ou esgotados (i. e., já integralmente acatados ou executados) não podem ser revogados para o futuro, na medida em que já não produzem efeitos, mas podem ser revogados retroactivamente (art. 139.º, 2 CPA); a mesma solução deve aplicar-se analogicamente aos actos administrativos já revogados, mas sem efeitos retroactivos. Os actos revogatórios de actos insusceptíveis de revogação padecem de violação de lei e são nulos por impossibilidade do objecto [art. 133.º, 2, c) CPA].

b) *Legalidade do objecto: as proibições de revogação de actos válidos e consolidados*. A regra geral quanto à legalidade do objecto da revogação é a de que os actos administrativos são revogáveis (para os actos válidos, art. 140.º, 1 CPA; para os actos inválidos, art. 141.º 1 CPA). Todavia, existem actos administrativos cuja revogação, apesar de possível (na medida em que produzem efeitos susceptíveis de destruição), é proibida por lei. Estão nesta situação os actos administrativos válidos (e, por analogia, os actos anuláveis consolidados por decurso do prazo de impugnação contenciosa: *supra*, 19-244) que se encontrem numa de três situações: aqueles cuja emissão decorra de vinculação legal [art. 140.º, 1, a) CPA, com redacção arrevesada], pois a sua revogação suscitaria uma situação de ilegalidade por omissão; aqueles que sejam favoráveis aos seus destinatários [art. 140.º, 2, b) CPA], sob pena de violação dos princípios da tutela da confiança e do respeito pelas posições jurídicas subjectivas dos particulares, bem como da função estabilizadora dos actos administrativos (*supra*, 19-34); e aqueles dos quais resultem para a administração obrigações legais ou direitos indisponíveis [previsão para a qual é difícil encontrar uma concretização que não se reconduza às alíneas anteriores: art. 140.º, 2, c) CPA].

302 O art. 140.º, 1, b) CPA refere-se aos actos administrativos favoráveis utilizando a expressão tradicional *actos constitutivos de direitos*, que mais valia ter sido abandonada. Contudo, se interpretado literalmente, o preceito permitiria a livre revogação dos actos favoráveis, nomeadamente declarativos de direitos preexistentes, ou constitutivos de meros efeitos favoráveis, proibindo apenas a revogação dos actos verdadeiramente constitutivos de posições jurídicas subjectivas. Esta solução seria aberrante, porquanto dela resultaria ser mais fácil a revogação de actos incidentes sobre situações que anteriormente à intervenção administrativa já eram objecto de tutela jurídica enquanto direito subjectivo do que a revogação de actos nos quais tais situações nem sequer existiriam (por exemplo, proibir-se-ia a revogação de licenças mas permitir-se-ia a revogação de autorizações, no sentido que tradicionalmente essas expressões assumem: *supra*, 19-68). Que a lei quis referir-se à generalidade dos actos favoráveis é algo que se torna evidente caso se atente na contraposição do adjectivo «desfavoráveis» no art. 140.º, 2, a) CPA (sobre isto, *ib. supra*, 19-53).

303 A irrevogabilidade dos actos favoráveis é, contudo, apenas relativa: eles podem ser revogados na parte em que sejam desfavoráveis aos seus destinatários, caso sejam actos de efeito múltiplo objectivo [art. 140.º, 2, b) CPA, parecendo que esta solução se deve aplicar analogicamente, *mutatis mutandis*, aos actos de efeito múltiplo subjectivo, sob pena de tratamento desigual dos contra-interessados (sobre os actos de efeito múltiplo, *supra*, 19-54)]; podem ser revogados quando todos os interessados dêem o seu acordo e os actos não digam respeito a direitos ou interesses indisponíveis [art. 140.º, 2, b) CPA]; podem ser revogados quando estejam sujeitos a reserva de revogação e nos precisos termos desta (*supra*, 19-182); e podem ainda ser revogados em sede de reclamação e recurso hierárquico [art. 128.º, 2, b) CPA, *a fortiori*].

304 A revogabilidade dos actos válidos favoráveis em sede de reclamação e recurso hierárquico não tem sido assinalada pela doutrina. No entanto, o art. 128.º, 2, b) CPA pressupõe claramente essa possibilidade, pois menciona a revogação retractória num contexto, o dos efeitos retroactivos do acto administrativo, em que não pode estar em causa a revogação de actos administrativos inválidos ou válidos mas desfavoráveis (sobre isto, *supra*, 19-274). No caso do recurso hierárquico, esta possibilidade, que se destina a amplificar o autocontrolo intra-administrativo de mérito, tem que aplicar-se *a fortiori* às eventuais decisões revogatórias proferidas pelo órgão *ad quem*, cujos poderes de revisão do acto impugnado não podem, sob pena de total absurdo, ter-se por mais restritos que o poder de retractação do órgão *a quo*. A conclusão de que, nos procedimentos de controlo mencionados, o acto válido favorável impugnado pode ser revogado [inclusivamente com efeito retroactivo: art. 128.º, 2, b) CPA; *supra*, 19-274], quer pelo órgão *a quo*, quer pelo órgão *ad quem*, é, afinal, a única compatível com a função dos procedimentos de controlo, e, em particular no recurso hierárquico, com a preferência da ordem jurídica pela decisão do superior hierárquico enquanto instância dotada de maior grau de legitimidade democrática (*supra*, II). A aplicação destas afirmações ao recurso hierárquico impróprio e ao recurso tutelar, que o art. 128.º, 2, b) CPA parece excluir, seria possível mercê

revisões operadas pelos arts. 176.º, 3 e 177.º, 5 CPA para o regime do recurso hierárquico, mas a conclusão não é isenta de dúvidas.

iii) Requisitos objectivos materiais: pressupostos da revogação de actos anuláveis

Os actos anuláveis só podem ser revogados dentro do prazo para a sua impugnação contenciosa (art. 141.º, 1, parte inicial, CPA); uma vez que existem vários prazos para a impugnação contenciosa dos actos anuláveis (art. 58.º, 2 CPTA), o prazo relevante para efeitos de revogação é o que termina em último lugar (art. 141.º, 2 CPA), que será, em situações normais, o prazo de um ano para a impugnação pelo Ministério Público [art. 58.º, 2 a) CPTA], contado a partir da prática do acto ou da sua publicação, quando obrigatória (art. 59.º, 6 CPA). Quando o acto em causa seja efectivamente impugnado em juízo e o prazo para a contestação da entidade administrativa demandada termine em momento posterior ao prazo para a impugnação do acto, o prazo de revogação estende-se até àquele momento, com a finalidade de permitir ao autor do acto que se retracte, evitando-se assim o prosseguimento do processo jurisdicional (art. 141.º, 1, parte final, CPA). O prazo para revogação dos actos anuláveis constitui um limite circunstancial da revogação que corresponde a um seu pressuposto de facto: decorrido tal prazo, aquele pressuposto desaparece, recaindo-se no regime de revogação de actos administrativos válidos (art. 140.º CPA; *supra*, 19-244).

iv) Requisitos objectivos formais: forma e formalidades da revogação

Quer quanto à forma, quer quanto às formalidades da revogação, vigora um princípio de paralelismo com o acto revogado. 306

a) *Forma da revogação* (art. 143.º CPA). Regra geral, o acto revogatório deve revestir a forma legalmente prescrita para o acto revogado (paralelismo da forma legal: art. 143.º, 1 CPA); quando o acto revogado padeça de excesso de forma, o acto revogatório deve revestir a forma efectivamente assumida pelo acto revogado (paralelismo da forma efectiva: art. 143.º, 2 CPA).

b) *Formalidades da revogação* (art. 144.º CPA). Nos termos do art. 144.º CPA, a revogação deve observar as mesmas formalidades legalmente

prescritas para o acto revogado. Em todo o caso, torna-se necessário fazer duas precisões: primeira, a regra do paralelismo de formalidades não se aplica (a não ser porventura supletivamente) à revogação provocada, para a qual a lei estabeleceu procedimentos de controlo com tramitações próprias (*infra*, 19-327 ss.); segunda, mesmo nas revogações espontâneas, a regra do paralelismo tem que ser afastada, sob pena de se chegar a resultados absurdos, quanto às formalidades cuja inobservância, pelo acto revogado, constitua precisamente o motivo da revogação (por exemplo, a revogação de um acto com fundamento no vício de forma de que padece por preterição de um parecer obrigatório não tem que ser precedida de solicitação do parecer em causa).

v) Requisitos objectivos funcionais: fins da revogação

308 Os fins legalmente prescritos para a revogação variam consoante o acto revogado seja válido ou inválido: a revogação deve visar, no caso de actos válidos, a melhor prossecução do interesse público (art. 140.º CPA, *implicitamente*); no caso de actos inválidos, a reposição da legalidade violada pelo acto revogado (art. 141.º, 1 CPA). Se o motivo principalmente determinante da revogação visar a prossecução de um fim distinto do seu fim legal, a revogação padece de desvio de poder (*supra*, 19-198).

A proibição de revogação de actos inválidos com finalidades de boa administração é passível de críticas: a questão da validade do acto só é fixada definitivamente com uma decisão de um tribunal, pelo que é aberrante invalidar a revogação de um acto ilegal, ainda que na prossecução de um fim apenas de boa administração, quando foi atingido o objectivo primordial de eliminação dos efeitos do acto ilegal da ordem jurídica (parcialmente no mesmo sentido, J. C. Vieira de Andrade, «A revisão dos actos administrativos no direito português», 192-193).

f) Efeitos da revogação

309 Os efeitos da revogação variam consoante o acto revogado seja válido ou inválido, podendo suscitar-se problemas complexos quando esteja em causa a revogação de actos revogatórios.

a) A revogação de actos inválidos tem sempre efeitos retroactivos *ex lege* (art. 145.º, 2 CPA), ou seja, destrói os efeitos ilegais do acto revogado a

partir do momento em que se produziram. Trata-se de uma consequência necessária do princípio da legalidade, na sua dimensão de preferência da lei, que não se compadece com a salvaguarda administrativa de efeitos de um acto ilegal e inválido.

b) A revogação de actos válidos tem, em regra, efeitos meramente ab-rogatórios (art. 145.º, 1 CPA), ou seja, destrói os efeitos do acto revogado apenas a partir do momento em que o acto revogatório adquire eficácia, preservando os efeitos produzidos até esse momento; por isso, esta modalidade de revogação era tradicionalmente designada como *cessação de efeitos*. A revogação de actos válidos pode, no entanto, adquirir efeitos retroactivos por decisão discricionária do seu autor em três situações: quando a retroactividade seja favorável aos interessados [art. 145.º, 2, a) CPA]; quando, sendo os efeitos do acto revogatório desfavoráveis, os interessados concordem expressamente com a retroactividade e os efeitos retroactivos da revogação não afectem direitos ou interesses indisponíveis [art. 145.º, 2, b) CPA; *supra*, 19-275]; quando a revogação ocorra em sede de reclamação ou recurso, ainda que os efeitos da revogação sejam desfavoráveis e independentemente da concordância dos interessados [art. 128.º, 2, b) CPA; *supra*, 19-274, 19-303 ss.].

c) Quando esteja em causa a revogação de actos revogatórios, coloca-se a questão de saber se esta acarreta a *repristinção* do acto primitivamente revogado pela revogação revogada. De acordo com o art. 146.º CPA, o efeito repristinatório só existe quando decorra da lei ou mediante decisão discricionária do autor da última revogação. Porém, esta disposição carece de interpretação restritiva, em dois aspectos. Primeiro, se a revogação de um acto revogatório tiver efeito retroactivo (*ex lege* ou por decisão discricionária do seu autor), tal acarreta imediatamente a destruição de todos os efeitos da revogação revogada, incluindo o efeito revogatório do acto primário; assim, a última revogação não poderá deixar de ter um efeito repristinatório automático, *ex vi* do art. 145.º, 2, 3 CPA (Sobre este problema, M. Aroso de Almeida, *Anulação de actos administrativos e relações jurídicas emergentes*, 243-264). Segundo, quando a última revogação tiver efeito meramente ab-rogatório, a possibilidade de atribuição discricionária de efeito repristinatório deve considerar-se excluída quando o órgão revogatório não dispuser de competência dispositiva.

2. Substituição e modificação

a) Fundamentos da competência substitutiva

312 A substituição e a modificação são actos pelos quais se regulam positivamente situações jurídicas em termos total ou parcialmente incompatíveis com os resultantes de actos anteriores; trata-se, portanto, de actos com efeito revogatório mas de carácter dispositivo (*supra*, 19-62, 19-77).

Exemplo de substituição: o acto de deferimento de um requerimento apresentado por particular, praticado pelo superior hierárquico, depois de o subalterno ter praticado um acto de indeferimento do mesmo pedido. Exemplo de modificação: o acto pelo qual se alonga o prazo fixado por um acto administrativo anterior para a prática, por um particular, de um acto procedimental.

313 A substituição e a modificação fundamentam-se na competência dispositiva. Na realidade, para que haja substituição ou modificação baseada que exista uma incompatibilidade objectiva entre dois actos de carácter dispositivo, um posterior ao outro, não se exigindo que o autor da substituição ou modificação tenha sequer consciência da existência do acto substituído ou modificado (o que poderá suceder, designadamente, quando estes tenham sido praticados por outro órgão ou pelo mesmo órgão com outro titular); por este motivo, também ao contrário da revogação, a substituição e a modificação não correspondem necessariamente ao exercício de qualquer poder de auto-controlo administrativo (*supra*, 19-290).

Todavia, não se pode excluir a eventualidade de a substituição e a modificação serem utilizadas como expediente alternativo à revogação, designadamente quando decorram da consideração, pelo órgão que a qualquer título procede à revisão de um acto administrativo anterior, de que a reintegração da legalidade ou da boa administração não se basta no caso concreto com a eliminação dos efeitos do acto revisto, antes exigindo a introdução positiva de uma nova disciplina jurídica, mediante um acto de carácter dispositivo.

b) Substituição dispositiva e substituição revisiva

314 Consoante esteja em causa o mero exercício de uma competência dispositiva ou também o exercício de uma competência revisiva, há que dis-

tinguir entre a substituição e a modificação *dispositivas* e a substituição e a modificação *revisivas*. Esta distinção tem consequências de regime (*infra*, 19-315) e depende da interpretação dos concretos actos administrativos substitutivos, com particular atenção ao teor de eventuais requerimentos particulares e/ou pareceres emitidos no decurso do procedimento administrativo, bem como da fundamentação do acto substitutivo.

Exemplos: é, em princípio, uma substituição ou modificação revisiva aquela emitida em resultado de um procedimento de controlo, de iniciativa oficiosa ou particular (*infra*, 19-325 ss.); é, em princípio, uma substituição ou modificação dispositiva aquela que é emitida num procedimento que tem por objecto uma determinada situação jurídica e não eventuais actos administrativos que sobre ela incidam (por exemplo, quando seja praticado um acto administrativo de sentido incompatível com um acto anterior, mas em virtude de uma alteração superveniente das circunstâncias de facto que lhe subjazeram, ou do regime jurídico que lhe é aplicável, e não em virtude de uma apreciação da sua legalidade ou do seu mérito).

c) Regime da substituição e da modificação

A substituição e a modificação regem-se, por remissão legal, pelas normas disciplinadoras da revogação (art. 147.º CPA), o que se compreende atento o seu efeito revogatório; mas a aplicação daquele regime não pode ser integral, em virtude do carácter dispositivo da substituição e da modificação. Assim, sem prejuízo da aplicação, como regra, do regime da revogação, a substituição e a modificação têm necessariamente um regime parcialmente diverso quanto à competência para a sua prática, ao seu objecto e aos seus efeitos.

a) *Competência*. Uma vez que, quer a modificação e a substituição revisivas, quer a revogação, decorrem do exercício de um poder de auto-controlo administrativo, não suscita dúvidas a aplicação às primeiras do regime competencial da segunda, na parte em que este circunscreve a competência revogatória ao autor do acto e aos órgãos que sobre ele exercam poder de supervisão (*supra*, 19-294); a competência para a prática de actos de substituição e modificação revisiva é, em todo o caso, mais restrita do que a competência revogatória, pois pressupõe que o seu autor detenha também a competência dispositiva (assim, o superior hierárquico e o órgão com poderes de tutela meramente revogatória podem revogar, respectivamente, os actos da competência exclusiva do subalterno e do

órgão da pessoa colectiva tutelada, mas não podem substituí-los ou modificá-los: arts. 142.º, 1, 3, 147.º, 174.º, 1, 177.º, 4 CPA). O regime constitucional da revogação é, pelo contrário, totalmente inadequado para substituição e a modificação dispositivas, pois estas, ao contrário da revogação, não envolvem qualquer apreciação de legalidade ou mérito do acto substituído ou modificado (*supra*, 19-314); assim sendo, a competência para a prática de actos de substituição dispositiva cabe, pura e simplesmente, aos órgãos que tenham competência dispositiva, originária ou delegada, na matéria em causa, independentemente de disporem ou não de competência revogatória.

317 Assim, ao contrário do que sucede com a revogação (e também com a substituição e a modificação revisivas), nada impede que o delegado ou o órgão legalmente competente pratique actos de substituição ou modificação dispositiva emitidos, respectivamente, pelo delegante ou por um órgão relativamente incompetente: uma vez que não está em causa o exercício de um poder de supervisão, a prática daqueles actos em nada prejudica a posição supraordenada dos autores dos actos substituídos ou modificados (*supra*, 19-204 ss.).

318 b) *Objecto*. Também quanto ao objecto se justificam algumas diferenças entre o regime da revogação, por um lado, e o da substituição e da modificação, por outro. Assim, não existe razão para a impossibilidade de substituição de actos nulos [art. 139.º, 1, a), parte inicial, CPA], uma vez que a substituição não visa imediatamente a destruição de efeitos do acto substituído e sim a introdução de uma nova disciplina de uma situação jurídica (já não será admissível, pelo contrário, a modificação de actos nulos, na medida em que a modificação pressupõe a manutenção, ainda que parcial, dos efeitos do acto substituído, e o acto nulo é insusceptível de produzir efeitos: art. 134.º, 1 CPA; *supra*, 19-231); também não se justifica a proibição de substituição ou modificação de actos válidos favoráveis [art. 140.º, 1, b) CPA], desde que em sentido tão ou mais favorável do que o resultante do acto substituído.

319 c) *Efeitos*. O carácter automático da retroactividade prevista para a revogação de actos inválidos no art. 145.º, 2 CPA só opera quanto aos efeitos desintegrativos da substituição e da modificação (ou seja, à destruição total ou parcial dos efeitos do acto substituído ou modificado) e não quanto aos seus efeitos dispositivos, que só podem ser retroactivos na base de uma habilitação legal autónoma; a possibilidade de atribuição discricionária de efeito retroactivo à substituição ou modificação de actos

válidos, na parte que respeite ao seu conteúdo dispositivo, deve, assim, ser condicionada nos termos do art. 128.º CPA e não nos termos do art. 145.º, 3 CPA. Por fim, o carácter dispositivo da substituição afasta, por natureza, a existência de qualquer efeito repristinatório da substituição de um acto revogatório, tal como decorreria da aplicação do art. 146.º CPA.

3. Declaração de nulidade

O regime da declaração de nulidade (*supra*, 19-77) consta do art. 134.º, 2 CPA; ao contrário do que sucede com a substituição e a modificação, não existe qualquer remissão para o regime da revogação, mas as similitudes entre ambos os tipos de actos impõem-se.

Tal como sucede com a revogação, a declaração de nulidade pode ser oficiosa ou provocada (art. 134.º, 2 CPA, *implicititer*). O art. 134.º, 2 CPA atribui a competência para a declaração de nulidade a qualquer órgão administrativo, solução que deve ter-se por inconstitucional, por violação do princípio da unidade da acção administrativa (art. 267, 2 CRP) e das normas constitucionais que configuram as relações administrativas interorgânicas e intersubjectivas [art. 199.º, d) CRP], na medida em que permite a declaração de nulidade de actos administrativos por órgãos infraordenados (ou simplesmente não supraordenados) em relação aos seus autores; o art. 134.º, 2 CPA deve, portanto, ser interpretado conforme à Constituição, no sentido de permitir apenas a *desaplicação* (e não a declaração de nulidade com força obrigatória geral), por qualquer órgão administrativo, de actos nulos, aplicando-se analogicamente à competência para a declaração de nulidade as normas sobre competência revogatória (arts. 142.º e 176.º, 2 CPA). O *objecto* da declaração de nulidade são, necessariamente, actos nulos; a declaração de nulidade de actos válidos ou anuláveis é nula por impossibilidade do objecto [art. 133.º, 2, c) CPA]. A *forma* e as *formalidades* da declaração de nulidade não estão definidas por lei, parecendo admissível a aplicação analógica dos arts. 143.º e 144.º CPA. O *fim* da declaração de nulidade é exclusivamente a reposição da legalidade e a eliminação da incerteza jurídica criada pelo acto nulo (art. 134.º, 1, 2 CPA, *implicititer*). Ao contrário do que sucede com a revogação, a declaração de nulidade é um acto estritamente vinculado (Ac. STA 27/3/2003, Proc. 047791).

A declaração de inexistência não é sequer referida pelo CPA, mas não repugna analogicamente o regime da declaração de nulidade (porventura mesmo na interpretação imediatamente resulta do texto do art. 134.º, 2 CPA, permitindo-se a sua prática por qual órgão administrativo e não apenas por aqueles que dispõem de competência revogatória).

4. Suspensão

321 A suspensão (*supra*, 19-77) não está regulada de forma unitária e sistematizada no CPA. Tal como sucede com a revogação, a suspensão pode ser oficiosa ou provocada (um afloramento desta regra consta do art. 163.º, 2 CPA). O art. 150.º, 2 CPA manda aplicar à *competência* para a suspensão o regime da revogação (logo, o art. 142.º CPA), o que se afigura coerente com o argumento de que quem pode o mais, pode também o menos.

322 A remissão legal para o regime da revogação, apesar de circunscrita a matéria competencial, parece ter que estender-se, embora não sem algumas ressalvas, ao objecto, ao conteúdo, aos fins, à forma e às formalidades da suspensão (*supra*, 19-294 ss.). Assim, quanto ao *objecto*, deve ressaltar-se a possibilidade de suspensão de actos favoráveis, independentemente da sua validade, pelo menos na pendência de procedimentos de controlo que visem precisamente determinar a sua conformidade legal. Quanto ao *conteúdo*, o próprio conceito de suspensão impõe que esta terá, sob pena de invalidade, que fixar um prazo para a sua vigência, no caso de aquele não decorrer da lei; apesar de esta exigência não estar normativamente prevista, a solução contrária abriria as portas a fraudes ao regime da revogação. Quanto aos *fins*, não parece de excluir a possibilidade de a suspensão visar, não a reposição da legalidade ou da boa administração, mas a simples salvaguarda, a título cautelar, do interesse público, quando existam dúvidas fundadas acerca da legalidade ou do mérito de um acto administrativo e esteja pendente um procedimento de controlo tendente a esclarecê-las mediante um acto definitivo (assim, o art. 164.º, 2-4 CPA prevê a suspensão de actos administrativos em sede de reclamação, num momento em que a ilegalidade ou o demérito do acto impugnado são apenas uma eventualidade). Quanto à *forma* e às *formalidades*, não se justifica um estrito paralelismo quando o acto de suspensão seja emitido no decurso de um procedimento administrativo que visa a emissão de um acto de revo-

gação ou confirmação do acto suspenso, esses sim sujeitos ao paralelismo estritamente exigido.

5. Rectificação

O regime da rectificação (*supra*, 19-75) consta do art. 148.º CPA, que estabelece requisitos de legalidade específicos quanto à competência, ao objecto, aos pressupostos objectivos e à forma. A *competência* para a rectificação pertence aos órgãos com competência revogatória (art. 148.º, 1 CPA). O *objecto* da revogação cinge-se necessariamente aos actos administrativos válidos e anuláveis, pois nenhum sentido faria a rectificação de actos afectados por uma ineficácia permanente, como é o caso dos actos nulos. Os *pressupostos objectivos* da rectificação são que o acto rectificado padeça de um mero erro na exteriorização (e não de um verdadeiro vício da vontade) e que esse erro seja manifesto, no sentido de ser apreensível por uma pessoa média tendo em conta o contexto em que o acto foi praticado; a rectificação não tem qualquer limite circunstancial, podendo ocorrer a todo o tempo (art. 148.º, 1 CPA), oficiosamente ou por iniciativa dos interessados (art. 148.º, 2 CPA). A *forma* da rectificação deve ser a mesma usada na prática do acto rectificado (paralelismo da forma efectiva: art. 148.º, 2 CPA). A rectificação deve ser feita com a mesma publicidade utilizada para o acto rectificado (art. 148.º, 2 CPA), o que constitui um requisito de eficácia quando daquela publicidade dependa, nos termos gerais, a produção de efeitos do acto. A rectificação integra-se no acto rectificado e retroage automaticamente os seus efeitos à data da prática deste (art. 148.º, 2 CPA).

6. Actos secundários saneadores: ratificação, reforma e conversão

Os três tipos de actos saneadores (ratificação-sanação, reforma e conversão: *supra*, 19-78) estão disciplinadas no art. 137.º CPA. **324**

Os requisitos de legalidade dos actos saneadores têm algumas especificidades quanto à competência, ao objecto e aos pressupostos. Assim, a *competência* cabe aos órgãos competentes para a revogação (art. 137.º,

2 CPA), salvo tratando-se de ratificação de actos viciados de incompetência relativa, que é da competência do órgão legalmente competente para a sua prática (art. 137.º, 3 CPA). *Objecto* dos actos saneadores são exclusivamente os actos anuláveis (art. 137.º, 1 CPA, *a contrario sensu*); a sanção de um acto válido ou nulo é nula por impossibilidade jurídica do objecto [art. 133.º, 2, c) CPA]. A reforma incide sobre actos parcialmente inválidos, enquanto a conversão e a ratificação-sanação incidem sobre actos totalmente inválidos; a ratificação-sanação tem a particularidade de só poder ter como objecto actos viciados de incompetência relativa ou eventualmente, de vício de forma por preterição de formalidades essenciais supríveis (Ac. STA 30/9/93, Proc. 021186; o Ac. STA 16/5/2002, Proc. 0129/02, permitiu a ratificação-sanação de um acto que padecia de vícios da fundamentação, possibilidade que deve recusar-se por equivalência à admissão de fundamentações sucessivas que pervertem as funções do instituto da fundamentação: *supra*, 19-183). *Pressuposto de facto* dos actos saneadores é a tempestividade, aferida nos termos da revogação de actos anuláveis (art. 141.º, *ex vi* art. 137.º, 2 CPA; *supra*). Os efeitos dos actos saneadores retroagem à data dos actos sanados, salvo se tiver entretanto ocorrido uma alteração do regime legal (art. 137.º, 3 CPA), situação em que a sua retroactividade tem que ser equacionada nos termos gerais.

XII. Procedimentos administrativos de controlo

325 Dentro da categoria dos procedimentos administrativos decisórios (*supra*, 18-56), existem os chamados *procedimentos de controlo*, que visam a produção de decisões de apreciação de condutas administrativas anteriores, positivas ou omissivas (por isso, estes procedimentos são por vezes designados como *procedimentos decisórios de segundo grau*). Quando incidem sobre anteriores actos administrativos, os procedimentos de controlo culminam normalmente com a emissão de actos administrativos secundários (*supra*, 19-47); quando visam a apreciação de omissões, culminam normalmente com uma primeira decisão sobre a matéria em causa. Nos termos gerais, estes procedimentos podem ser de iniciativa oficiosa ou de iniciativa particular.

1. Procedimentos de controlo de iniciativa oficiosa

O CPA não regula directamente os procedimentos de controlo de iniciativa oficiosa, mas não existem dúvidas acerca da sua admissibilidade. O art. 138.º CPA determina que os actos administrativos podem ser revogados por iniciativa da administração; a possibilidade de emissão oficiosa de actos rectificativos é admitida pelo art. 148.º, 2 CPA; mais genericamente, o art. 54.º CPA admite que quaisquer procedimentos administrativos sejam iniciados oficiosamente. Quanto à sua tramitação, os procedimentos administrativos que visem a revogação, a substituição e a modificação de actos administrativos seguem o mesmo regime dos procedimentos decisórios, salvo se outra coisa decorrer da lei (art. 144.º CPA, directamente e *ex vi* art. 147.º CPA; a propósito da primeira disposição mencionada, *infra*, 19-307); os procedimentos que visem a apreciação de omissões podem culminar com a emissão da decisão omitida e, por isso, devem também ser tramitados nos termos gerais dos procedimentos decisórios. Embora a lei não o diga expressamente, os procedimentos de controlo de iniciativa oficiosa podem visar a apreciação, quer da legalidade, quer da conveniência do acto ou da omissão sobre a qual incidem; tal resulta, quanto à revogação e aos restantes actos secundários que seguem, pelo menos parcialmente, o seu regime, dos arts. 140.º e 141.º CPA.

2. Procedimentos de controlo de iniciativa particular

a) Aspectos gerais

Nos termos do art. 52.º, 1 CRP, os particulares têm um direito fundamental à apresentação, individual ou colectiva, perante quaisquer autoridades, de petições, representações, reclamações ou queixas para defesa dos seus direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral (direito de petição). Esta garantia ultrapassa em muito, mas abrange integralmente, a atribuição aos particulares do direito de solicitar a órgãos da administração pública a apreciação de actos ou omissões administrativos.

Em conformidade, o art. 158.º, 1 CPA determina que a revogação, a substituição, a modificação e, por maioria de razão, a declaração de nuli-

328 dade ou inexistência dos actos administrativos podem ser solicitadas por particulares à administração pública, mediante a instauração de procedimentos de controlo. Tendo em conta a superação legal do modelo de tratamento da generalidade das omissões administrativas como actos tácitos, esta disposição, bem como outras do regime legal dos procedimentos de controlo, têm que ser interpretadas actualisticamente no sentido de permitir a utilização dos procedimentos de controlo para se obter a emissão de actos administrativos que tenham sido omitidos, nas situações anteriormente consideradas como de acto tácito (*infra*, 22-64 ss.).

Os procedimentos de controlo de iniciativa particular são de dois tipos, conforme a identidade do órgão competente para os decidir (geralmente designado como órgão *ad quem*) e, eventualmente, a natureza da sua relação com o órgão que praticou o acto ou a omissão (geralmente designado como órgão *a quo*). Quando o órgão *ad quem* do procedimento de controlo é o próprio autor do acto ou da omissão cuja apreciação se pretende, está-se perante uma reclamação [art. 158.º, 2, a) CPA]; quando o órgão *ad quem* do procedimento de controlo é um órgão diverso do autor do acto ou da omissão cuja apreciação se pretende, estamos perante um recurso. Se o órgão *ad quem* é o superior hierárquico do órgão *a quo* (ou um órgão delegado daquele: art. 169.º, 2 CPA, *in fine*), trata-se de um recurso hierárquico [art. 158.º, 2, b) CPA]; se o órgão *ad quem* é um órgão da mesma pessoa colectiva a que pertence o órgão *a quo* e que sobre este exerce poder de supervisão, sem ser seu superior hierárquico, trata-se de um recurso hierárquico impróprio [arts. 158.º, 2, b) e 176.º, 1 CPA]; se o órgão *ad quem* é um órgão que exerce poder de tutela sobre a pessoa colectiva a que pertence o órgão *a quo*, trata-se de um recurso tutelar [arts. 158.º, 2, c) e 177.º, 1 CPA]. Todos os procedimentos de controlo de iniciativa particular podem visar a apreciação, quer da legalidade, quer da conveniência do acto ou da omissão questionados (art. 159.º CPA).

Alguns procedimentos de controlo de iniciativa particular têm regimes especiais parcialmente diferentes dos constantes do CPA: é o caso da reclamação e do recurso hierárquico de actos administrativos praticados no decurso de procedimentos de formação de contratos administrativos de colaboração [arts. 65.º, 2, 66.º, 99.º, 2, a), c), 3, 101.º, 7, 104.º, 5, 180.º-189.º RJDPCP; sobre estes procedimentos administrativos pré-contratuais e os actos administrativos neles praticados, *infra*, esp. 21-116 ss., 21-159 ss.].

b) A reclamação

O regime da reclamação consta dos arts. 161.º-165.º CPA, decorrendo ainda de disposições comuns a todos os procedimentos de controlo de iniciativa particular.

a) *Pressupostos procedimentais da reclamação.* Os pressupostos da reclamação são a competência do órgão *ad quem*, a legitimidade do reclamante, a reclamabilidade do acto ou da omissão e a tempestividade da reclamação. Conforme decorre do próprio conceito de reclamação, a competência para decidi-la é do autor do acto ou da omissão reclamados [art. 158.º, 2, a) CPA]. A legitimidade é um pressuposto geral dos procedimentos administrativos (*supra*, 19-108), mas do círculo de pessoas do art. 53.º CPA apenas têm legitimidade para reclamar aquelas que se considerem lesadas pelo acto administrativo ou omissão reclamados (art. 160.º CPA); perdem a legitimidade para reclamar aqueles que tenham aceite o acto ou omissão (art. 53.º, 4 CPA, cujo conteúdo dispositivo deveria estar inserido no art. 160.º CPA); o art. 160.º, 2 CPA manda aplicar à reclamação as disposições relativas à legitimidade dos titulares de interesses difusos dos arts. 53.º, 2 e 3 CPA (desnecessariamente, uma vez que se trata de normas gerais). Quanto à reclamabilidade, a regra geral é a de que pode reclamar-se de qualquer acto administrativo ou omissão (art. 161.º, 1 CPA); não pode, contudo, reclamar-se de acto que já tenha decidido anterior reclamação ou recurso (art. 161.º, 2 CPA), restrição que se justifica pela necessidade de evitar a instauração sucessiva de procedimentos de controlo que visem a apreciação das mesmas questões jurídicas. O prazo em função do qual se deve aferir a tempestividade da reclamação é de quinze dias a contar da publicação obrigatória do acto em periódico oficial, quando obrigatória [art. 162.º, a) CPA], da notificação do acto, quando se tenha efectuado [art. 162.º, b) CPA], da data em que o interessado tenha conhecimento do acto não notificado ou publicado [art. 162.º, c) CPA] ou, tratando-se de uma omissão, do momento em que deveria ter sido praticado o acto omitido.

Da redacção do art. 162.º, a), b) CPA parece resultar que o prazo para a reclamação só começa a contar da data da notificação quando a publicação não for obrigatória, mas tal entendimento pressupõe que a eficácia dos actos administrativos de publicação obrigatória não depende da respectiva notificação, o que se afigura inconstitucional em face do art. 268.º,

3 CRP (*supra*, 19-259). Assim, quando a publicação e a notificação constituírem requisitos cumulativos de eficácia do acto reclamado, o prazo para a reclamação deve começar a contar-se a partir da data em que ocorra a última delas.

- 330 b) *Efeitos da reclamação sobre o acto ou omissão reclamados.* Tratando-se de reclamação de um acto administrativo, há que distinguir consoante este seja ou não susceptível de impugnação contenciosa (o acto reclamado não é susceptível de impugnação contenciosa se dele couber um recurso necessário: *infra*, 19-335). Se o acto reclamado não for susceptível de impugnação contenciosa, a reclamação tem efeito suspensivo automático, excepto se o contrário decorrer de lei especial ou se o autor do acto decidir discricionariamente levantar esse efeito suspensivo, por considerar que a não execução imediata do acto causa um grave prejuízo ao interesse público (art. 163.º, 1 CPA); se o acto reclamado for susceptível de impugnação contenciosa, a reclamação não tem efeito suspensivo, excepto se o contrário decorrer de lei especial ou se o autor do acto decretar discricionariamente a suspensão da sua eficácia, por a execução imediata do acto causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao seu destinatário (art. 163.º, 2 CPA). A suspensão da execução a pedido dos interessados deve ser requerida à entidade competente para decidir no prazo de cinco dias a contar da data em que o processo lhe for apresentado (art. 163.º, 3 CPA), devendo ser decretada se as provas revelarem uma probabilidade séria de veracidade dos factos alegados pelo reclamante (art. 163.º, 3 CPA). Se a reclamação incidir sobre uma omissão, a sua interposição não tem qualquer efeito automático, sem prejuízo de o órgão competente poder, se a lei o permitir, emitir actos positivos provisórios de finalidade cautelar.
- 331 c) *Efeitos da reclamação sobre os prazos de reacção contenciosa contra o acto ou a omissão reclamados.* A interposição de reclamação suspende o prazo de impugnação contenciosa do acto recorrido, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a reclamação ou com o decurso do respectivo prazo legal sem a emissão de uma decisão (art. 59.º, 4 CPTA, que revogou tacitamente o art. 164.º, 2 CPA). Na ausência de disposição específica similar no art. 69.º CPTA, deve entender-se que a reclamação de uma omissão ou de um acto administrativo de indeferimento, inimpugnável *qua tale*, não tem efeito suspensivo do prazo de

interposição de acção administrativa especial com pedido de condenação à prática de acto devido.

d) *Procedimento da reclamação.* O CPA não regula especificamente a tramitação da reclamação, devendo entender-se que se aplicam, com as necessárias adaptações, as regras do procedimento decisório (art. 144.º CPA, directamente e *ex vi* do art. 147.º CPA; sobre a primeira disposição, *infra*, 19-307).

e) *Prazo para a decisão da reclamação.* O prazo para a decisão da reclamação pelo órgão *ad quem* é de trinta dias (art. 165.º CPA).

c) O recurso hierárquico

i) Aspectos gerais

O recurso hierárquico constitui um dos mecanismos através dos quais o superior hierárquico pode exercer os seus poderes de intervenção sobre o resultado do exercício das competências do subalterno, designadamente os poderes de supervisão e de substituição, assegurando-se assim a preferência de princípio pela sua vontade sobre a dos escalões hierarquicamente inferiores, em coerência com as suas responsabilidades e legitimidade democrática acrescidas (*supra*, II); nessa medida, constitui um instrumento fundamental da hierarquia administrativa.

Deve ter-se em conta que a hierarquia administrativa é afastada pela delegação de poderes (*supra*, II): assim, o recurso que cabe de um acto administrativo praticado ao abrigo de uma delegação hierárquica não é um recurso hierárquico e sim um recurso hierárquico impróprio (*infra*, 19-351 ss.).

ii) Espécies de recurso hierárquico

O recurso hierárquico é necessário, se incidir sobre um acto administrativo insusceptível de impugnação jurisdicional; é facultativo se incidir sobre um acto administrativo susceptível de impugnação jurisdicional ou sobre uma omissão (art. 167.º, 1 CPA). A necessidade a que os conceitos fazem referência está, portanto, relacionada com os pressupostos de acesso dos particulares aos tribunais administrativos: o recurso hierárquico é

necessário ou desnecessário para que os interessados possam reagir juridicamente contra uma determinada conduta administrativa.

336 A distinção dos recursos hierárquicos em necessários e facultativos assenta em razões jurídicas. O art. 25.º, 1 LPTA, vigente até 2003, fazia depender a impugnabilidade contenciosa dos actos administrativos do seu carácter definitivo e executório, sendo considerados eventualmente definitivos apenas os actos administrativos praticados por órgãos sem superiores hierárquicos ou por subalternos ao abrigo de delegação de poderes ou no exercício de competência exclusivas (sobre o conceito de definitividade do acto administrativo na doutrina tradicional *supra*, 19-25). Os actos definitivos dos subalternos podiam ser imediatamente impugnados perante os tribunais, podendo ainda os interessados deles recorrer hierarquicamente, situação em que o recurso hierárquico se dizia facultativo. Os actos não definitivos dos subalternos eram insusceptíveis de impugnação contenciosa, pelo que a única forma de reacção contra tais actos era o recurso hierárquico, que por isso se dizia necessário; caso a decisão do recurso hierárquico não fosse a contento dos recorrentes, estes poderiam então impugnar juridicamente a decisão definitiva do superior. Tendo em conta o âmbito muito limitado dos actos definitivos dos subalternos, a regra era a da sua inimpugnabilidade contenciosa e, portanto, a do recurso hierárquico necessário.

337 O art. 25.º LPTA tinha expressa cobertura no primitivo art. 269.º, 3 CRP, mas, na revolução constitucional de 1989, o texto constitucional passou a garantir a impugnabilidade contenciosa de todos os actos administrativos lesivos de posições jurídicas subjectivas dos particulares, independentemente do seu carácter definitivo e executório. Esta alteração dividiu a doutrina entre os defensores da inconstitucionalidade superveniente do art. 25.º, 1 LPTA e das regras nele implícitas de inimpugnabilidade contenciosa dos actos dos subalternos e do carácter necessário do recurso hierárquico (M. Rebelo de Sousa, J. J. Gomes Canotilho, V. Moreira, P. Otero, V. Pereira da Silva) e os defensores da solução inversa, fundamentalmente com o argumento de que a Constituição não teria querido disciplinar os pressupostos processuais da impugnação de actos administrativos (R. Ehrhardt Soares, D. Freitas do Amaral, J. M. Sêrvulo Correia, J. C. Vieira de Andrade), enquanto um sector minoritário defendia a inconstitucionalidade do art. 25.º, 1 LPTA com fundamento na violação do princípio da reserva de lei, admitindo a conformidade constitucional de recursos hierárquicos necessários especificamente estabelecidos por lei desde que respeitados os requisitos constitucionais de restrição do direito fundamental de impugnação dos actos administrativos lesivos (A. Salgado de Matos); a jurisprudência dos tribunais administrativos e do Tribunal Constitucional foi unanimemente no sentido da não inconstitucionalidade do art. 25.º LPTA [por exemplo, Ac. TC 499/96, 20/3/1996, Proc. 383/93, CJA 0 (1996), 6; Acs. STA 14/7/1994 e 17/11/1994, BMJ 441 (1994), 88].

338 O art. 51.º, 1 CPTA estabelece a impugnabilidade contenciosa de todos os actos administrativos com eficácia externa, designadamente aqueles cujo conteúdo lese posições jurídicas subjectivas dos particulares, incluindo os actos praticados por subalternos; do art. 59.º, 5 CPTA decorre claramente a possibilidade de impugnação de actos administrativos na pendência dos recursos hierárquicos que os tenham como objecto,

que implica o carácter em regra meramente facultativo daqueles recursos. Todavia, isto não exclui que a lei estabeleça recursos hierárquicos necessários em situações específicas, desde que respeitados os requisitos constitucionais da restrição de direitos, liberdades e garantias.

Se a distinção entre recursos hierárquicos necessários e facultativos continua, portanto, a reter no plano conceptual, já é dificilmente compreensível a manutenção de regimes diversos para um e outro; justificar-se-ia, porventura, a uniformização dos regimes dos recursos hierárquicos, pelo menos no que respeita ao seu efeito suspensivo da eficácia do acto administrativo recorrido, no sentido correspondente ao actual regime do recurso hierárquico necessário: *supra*, 19-348, 19-350).

iii) Regime comum do recurso hierárquico

A grande parte das disposições do CPA acerca do recurso hierárquico **339** são de aplicação geral a todos os recursos hierárquicos, independentemente da sua natureza. Estão nesta situação as normas relativas aos pressupostos procedimentais, aos fundamentos do recurso, aos seus efeitos sobre os prazos de reacção contenciosa, ao seu procedimento, aos poderes do órgão *ad quem* e ao prazo de decisão.

a) *Pressupostos procedimentais do recurso hierárquico.* Os pressupostos procedimentais específicos do recurso hierárquico, ou que nele assumem uma configuração específica, são a competência do órgão *ad quem*, a legitimidade do recorrente, a recorribilidade do acto ou da omissão e a tempestividade do recurso (sobre os pressupostos procedimentais gerais, *supra*, 19-106 ss.). A *competência* para decidir o recurso hierárquico cabe directamente ao *mais elevado* superior hierárquico do autor do acto ou da omissão recorridos, ou a órgão no qual aquele tenha delegado a competência para decidir recursos (art. 169.º, 2 CPA); ou seja, por razões evidentes de desburocratização e celeridade, o recurso passa por cima de todos os escalões hierárquicos intermédios, dispensando o recorrente de interpor um número potencialmente elevado de recursos até obter uma decisão do órgão máximo da cadeia hierárquica em que o autor do acto se insere (fala-se, por isso, em recurso *per saltum*). A *legitimidade* do recorrente afere-se nos termos do art. 160.º CPA (*supra*, 19-108). Quanto à *recorribilidade*, a regra é a de que pode recorrer-se de qualquer acto ou omissão de um órgão subalterno (art. 166.º CPA); o CPA eliminou a solução, tradicional no

direito português, da irrecurribilidade dos actos administrativos praticados no exercício de competências exclusivas do subalterno (art. 174.º [CPA] e uma lei que exclua a recorribilidade hierárquica de actos ou omissões de subalternos será de duvidosa constitucionalidade, por implicar um enfraquecimento injustificável da supremacia do superior e do princípio democrático em que esta assenta (*supra*, II). O prazo em função do qual se deve aferir a *tempestividade* do recurso hierárquico varia consoante este seja necessário ou facultativo (*infra*, 19-347, 19-349).

340 b) *Fundamentos do recurso hierárquico*. O recurso hierárquico pode ter como fundamento, quer a ilegalidade, quer a inconveniência, do acto ou da omissão recorridos (art. 167.º, 2 CPA).

O art. 167.º, 2 CPA repete o art. 159.º CPA, o que se justifica por motivos históricos: tradicionalmente, entendia-se que, quando corresse em simultâneo um recurso hierárquico e um processo de impugnação contenciosa do mesmo acto administrativo, no primeiro só podia ser apreciada a inconveniência do acto recorrido, ficando a apreciação da sua legalidade reservada ao tribunal; esta restrição visava evitar decisões contraditórias entre os tribunais e a administração sobre a legalidade do acto. É por isso que o art. 167.º, 2 CPA tem o cuidado de esclarecer que o recurso hierárquico pode ter como fundamento a ilegalidade do acto, ainda que esteja pendente a sua impugnação jurisdicional.

341 c) *Efeitos do recurso hierárquico sobre os prazos de reacção contenciosa contra o acto ou a omissão recorridos*. A interposição de recurso hierárquico suspende o prazo de impugnação contenciosa do acto recorrido, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre o recurso ou com o decurso do respectivo prazo legal sem a emissão de uma decisão (art. 59.º, 4 CPTA). No silêncio da lei, deve entender-se que o recurso hierárquico de uma omissão ou de um acto administrativo negativo impugnável não tem qualquer efeito suspensivo do prazo de propositura de acção administrativa especial com pedido de condenação à prática de acto devido (art. 69.º CPTA).

342 d) *Procedimento do recurso hierárquico*. A interposição do recurso hierárquico deve fazer-se através de requerimento fundamentado, eventualmente acompanhado de prova documental (art. 169.º, 1 CPA), que o recorrente pode apresentar, quer ao órgão *a quo*, quer ao órgão *ad quem* (art. 169.º, 3 CPA); ao requerimento de interposição do recurso hierárquico aplicam-se as regras gerais dos arts. 74.º-81.º CPA. O órgão *ad quem* deve proceder à *rejeição do recurso* se faltarem os respectivos pressu-

pos [art. 173.º, a), b), c), d) CPA, sem prejuízo da aplicação do regime do art. 134.º CPA nos casos de incompetência], ou quando ocorra qualquer circunstância que obste ao seu conhecimento [art. 173.º, e) CPA; por exemplo, a ininteligibilidade do pedido: art. 76.º, 3 CPA]. Admitido o recurso, o órgão *ad quem* deve proceder à *notificação dos contra-interessados* (pessoas com legitimidade procedimental, aferida nos termos do art. 100.º CPA, que tenham interesse na manutenção do acto ou da omissão recorridos e, por isso, no indeferimento do recurso) para que possam fazer oposição à pretensão do recorrente, no prazo de quinze dias (art. 171.º CPA); esta formalidade preenche uma função semelhante à da audiência dos interessados (art. 100.º CPA; *supra*, 19-131). Antes da apreciação do recurso pelo órgão *ad quem*, o subalterno deve pronunciar-se sobre o recurso (designadamente, sobre o seu efeito suspensivo: art. 170.º, 1 CPA; *infra*, 19-348, 19-350), assistindo-lhe ainda uma última possibilidade de retractação, mediante a revogação, modificação ou substituição do acto recorrido ou a prática do acto anteriormente omitido (art. 172.º, 1, 2 CPA); contudo, a retractação só é possível caso não exista oposição dos contra-interessados (art. 172.º, 2 CPA). Se ocorrer retractação, o recurso extingue-se por inutilidade superveniente (art. 112.º, 1 CPA; em todo o caso, o CPA deveria ter admitido a possibilidade de os interessados solicitarem a continuação do recurso contra o acto praticado pelo subalterno); se não, o subalterno deve, findos os quinze dias de que dispunha, remeter o recurso ao órgão *ad quem* para que este decida, de tal se notificando o recorrente (art. 172.º, 1 CPA).

O objectivo visado pelo art. 172.º CPA, o de propiciar ao órgão *a quo* uma oportunidade de retractação, fica na prática inutilizado quando existam contra-interessados: a retractação só é possível caso não haja oposição dos contra-interessados, pelo que só pode ocorrer depois de decorrido o prazo para aquela; simplesmente, os prazos para a retractação e para a oposição são idênticos e simultâneos (art. 172.º, 1 CPA). Para além disto, são obscuras as relações entre os arts. 172.º, 169.º, 3, 171.º e 183.º CPA: quando requerimento de interposição do recurso seja apresentado ao órgão *a quo*, parece que este deve fazê-lo subir ao órgão *ad quem* para que este proceda à verificação dos pressupostos procedimentais ao abrigo do art. 183.º e notifique os contra-interessados ao abrigo do art. 171.º, para logo depois o órgão *ad quem* mandar baixar o recurso ao órgão *a quo* para que este se pronuncie sobre ele ao abrigo do art. 172.º. Nenhum dos aspectos deste regime, em todo o caso excessiva e desnecessariamente complexos, está regulado na lei.

e) *Poderes do órgão ad quem na instrução do recurso hierárquico*. O órgão *ad quem* pode anular total ou parcialmente o procedimento decisório e

determinar a realização (designadamente, ao abrigo do poder geral de direcção, pelo próprio subalterno) de nova instrução ou de diligências complementares (art. 174.º, 2 CPA, disposição sistematicamente mantida num artigo respeitante à decisão do recurso).

345 f) *Poderes do órgão ad quem na decisão do recurso hierárquico.* Os poderes do órgão *ad quem* na decisão do recurso hierárquico variam consoante o acto ou a omissão do subalterno respeitem à sua competência separada ou à sua competência exclusiva. Se a competência for exclusiva, o órgão *ad quem* pode apenas confirmar ou revogar o acto impugnado (art. 174.º, 1 CPA, primeira parte); se a competência for separada, o órgão *ad quem* pode confirmar, revogar, substituir ou modificar o acto impugnado (art. 174.º, 1 CPA, segunda parte), bem como praticar o acto omitido. É de notar que, como decorrência do princípio do inquisitório (art. 56.º CPA *supra*, 19-81), o órgão *ad quem* não está subordinado ao requerimento de interposição do recurso apresentado pelo recorrente (art. 174.º, 1 CPA). Isto significa que aquele órgão pode decidir o recurso através de um acto administrativo de tipo, conteúdo e/ou efeito diferentes daqueles pretendidos pelo recorrente (por exemplo, pode substituir o acto recorrido pelo mesmo que o recorrente tenha solicitado a sua revogação) e ainda que pode decidir o recurso através de um acto mais desfavorável, para o recorrente, do que o acto recorrido (ou seja, o recurso hierárquico admite *reformatio in pejus*).

346 g) *Prazo para a decisão do recurso hierárquico.* O prazo para a decisão do recurso é de trinta dias contados a partir da sua remessa ao órgão *ad quem* pelo órgão *a quo*, em cumprimento do art. 172.º, 1 CPA (art. 175.º, 1 CPA). Caso, ao abrigo do art. 174.º, 2 CPA, haja lugar a nova instrução ou a diligências complementares, o prazo para decisão do recurso passa a ser de noventa dias (art. 175.º, 2 CPA).

iv) Regras específicas do recurso hierárquico necessário

347 As duas únicas especificidades de regime do recurso hierárquico dependentes da sua natureza necessária ou facultativa respeitam ao seu prazo de interposição e aos seus efeitos sobre o acto recorrido.

a) *Prazo de interposição do recurso hierárquico necessário.* O recurso hierárquico necessário deve ser interposto no prazo de trinta dias; o CPA não

define a partir de que momento se conta este prazo, devendo aplicar-se análogamente o regime estabelecido para a reclamação (art. 162.º CPA).

b) *Efeitos do recurso hierárquico necessário sobre o acto recorrido.* Em 348 caso de interposição do recurso hierárquico necessário suspende automaticamente a eficácia do acto recorrido (art. 170.º, 1 CPA); todavia, o órgão *a quo* ou o órgão *ad quem* podem levantar este efeito suspensivo por considerarem que a não execução imediata do acto recorrido causa grave prejuízo ao interesse público (art. 170.º, 1, 2 CPA); a decisão de levantar o efeito suspensivo tomada pelo órgão *a quo* pode ser revogada pelo órgão *ad quem*, reintroduzindo-se assim o efeito suspensivo do recurso (art. 170.º, 2 CPA).

iv) Regras específicas do recurso hierárquico facultativo

a) *Prazo de interposição do recurso hierárquico facultativo.* O recurso hierárquico facultativo deve ser interposto no prazo para a utilização dos meios de reacção contenciosa contra o acto ou a omissão recorridos; embora a lei não o esclareça, havendo prazos diferentes para a utilização de um mesmo meio contencioso, deve tomar-se em consideração o prazo aplicável ao recorrente (e não os prazos aplicáveis a outros interessados ou ao Ministério Público). Assim, o prazo para a interposição do recurso hierárquico facultativo de actos administrativos é de três meses [arts. 58.º, 1, b), 69.º, 2 CPTA] contados a partir da notificação obrigatória aos destinatários ou, nos restantes casos, da notificação, da publicação ou do conhecimento do acto ou da sua execução (arts. 59.º, 1, 3 e 69.º, 3 CPTA); o prazo do recurso hierárquico facultativo de omissões é de um ano a partir do termo do prazo legal para a emissão do acto omitido (art. 69.º, 1 CPTA). Estes prazos parecem aplicáveis mesmo que o recurso se fundamente apenas na inconveniência do acto ou da omissão recorridos ou que sejam invocados vícios determinantes da nulidade do acto recorrido.

b) *Efeitos do recurso hierárquico facultativo sobre o acto ou omissão recorridos.* O recurso hierárquico facultativo não suspende a eficácia do acto recorrido (art. 168.º, 2 CPA), pelo que, se o recorrente pretender obter a suspensão de eficácia do acto recorrido, terá que requerê-la ao órgão *ad quem* (por analogia com o art. 163.º, 2, 3, 4 CPA e com base na regra geral do art. 150.º, 2 CPA) ou aos tribunais administrativos [art. 112.º, 2, a) 350

CPTA]. Se o recurso incidir sobre uma omissão, a sua interposição não produz qualquer efeito automático, sem prejuízo de a lei poder permitir que o órgão competente emita actos positivos provisórios de finalidade cautelar.

d) O recurso hierárquico impróprio

351 Existem dois tipos de recursos hierárquicos impróprios: o recurso para o delegante ou subdelegante dos actos praticados pelo delegado ou subdelegado [arts. 158.º, 2, b) e, implicitamente, 176.º, 1 CPA] e o recurso para órgãos colegiais de actos administrativos praticados pelos seus membros (art. 176.º, 2 CPA). O recurso para o delegante ou subdelegante é um procedimento de controlo geral, decorrendo de um poder de revogação também geral daqueles órgãos (art. 39.º, 2 CPA) e não carecendo, por isso, de expressa previsão legal; o recurso para órgãos colegiais só existe nos casos expressamente previstos por lei (art. 176.º, 2 CPA), pois, em regra, não existe qualquer poder de supervisão daqueles órgãos sobre os seus membros. Em ambos os casos a designação do recurso é inadequada, pois não existe qualquer hierarquia entre o órgão *a quo* e o órgão *ad quem* (ou, no caso da delegação hierárquica, a hierarquia existente não é operativa no âmbito das competências delegadas: *supra*, II).

352 Por remissão do art. 176.º, 3 CPA, o regime dos recursos hierárquicos impróprios é, com as necessárias modificações, o do recurso hierárquico (em princípio facultativo, embora não seja de excluir a admissibilidade de recursos hierárquicos impróprios necessários, que seguirão nesse caso o regime do recurso hierárquico necessário). As modificações que o regime do recurso hierárquico tem que sofrer, na sua aplicação ao recurso hierárquico impróprio, dizem respeito àqueles aspectos que pressupõem a existência de hierarquia entre os órgãos *a quo* e *ad quem* (assim, por exemplo, no recurso para órgãos colegiais de actos praticados pelos seus membros, os primeiros não gozam do poder de substituição cometido pelo art. 174.º, 1 CPA, na medida em que não dispõem de competência dispositiva).

e) O recurso tutelar

353 O recurso tutelar pressupõe três aspectos: que exista uma relação de tutela entre dois órgãos de pessoas colectivas diferentes; que o poder de tutela do

órgão tutelar compreenda faculdades de intervenção no exercício das competências do órgão tutelado, designadamente as faculdades revogatória ou substitutiva (*supra*, II); tal sucede com a própria relação de tutela, que a lei prevê expressamente o recurso tutelar (art. 177.º, 2 CPA).

A lei regula especialmente alguns aspectos do regime do recurso tutelar. Este só pode ter por fundamento razões de mérito se houver tutela de mérito, podendo ter apenas por fundamento razões de legalidade se a tutela for de mera legalidade (art. 177.º, 3 CPA); na decisão do recurso, o órgão tutelar só pode modificar ou substituir o acto recorrido se a tutela compreender a faculdade substitutiva secundária, e praticar o acto omitido se a tutela compreender a faculdade substitutiva primária (art. 177.º, 4 CPA). Por remissão da primeira parte do art. 177.º, 5 CPA, aplica-se ao recurso tutelar, em tudo o que não estiver especialmente regulado, o regime do recurso hierárquico (em regra facultativo, tal como o próprio recurso tutelar: art. 177.º, 2 CPA; os eventuais recursos tutelares necessários seguirão o regime do recurso hierárquico necessário), mas não se aplicam ao recurso tutelar os aspectos do regime do recurso hierárquico que contrariam a natureza própria do primeiro e o respeito pela autonomia da entidade tutelada (art. 177.º, 5 CPA, segunda parte); assim, por exemplo, não pode aplicar-se ao recurso tutelar o art. 174.º, 2 CPA, na parte em que permite ao órgão *ad quem* ordenar ao órgão *a quo* a realização de nova instrução (já que tal possibilidade pressupõe o poder de direcção, inexistente na relação tutelar).

XIII. Procedimentos administrativos executivos

1. Noção e aspectos gerais

A actividade administrativa que visa introduzir nas ordens jurídica e material todas as modificações pretendidas pelos actos administrativos decisórios exequíveis (*supra*, 19-56) designa-se como execução. A execução dos actos administrativos, como a generalidade da actividade administrativa, está procedimentalizada; assim, o art. 1.º, 1 CPA refere-se-lhe a propósito da definição de procedimento administrativo. A sucessão ordenada de actos e formalidades que visa executar a vontade da adminis-

tração expressa através de um acto administrativo decisório constituindo um procedimento executivo. Não existe apenas um tipo de procedimento executivo, mas vários; o regime geral dos procedimentos executivos consta dos arts. 149.º-157.º CPA).

356 A execução dos actos administrativos pode implicar a prática de novos actos administrativos e/ou a prática de actos materiais (sobre estes, *infra*, 22-33 ss.). Quando envolva a prática de actos materiais, a execução levanta problemas especialmente delicados, na medida em que aqueles actos têm a capacidade de introduzir no mundo físico modificações irreversíveis, ou muito dificilmente reversíveis, que no acto decisório eram apenas potenciais. Isto explica que o CPA tenha manifestado especial preocupação com esta modalidade de execução (*infra*, 19-367 ss.).

2. Regime dos procedimentos executivos

357 A legalidade dos actos administrativos ou materiais praticados no decurso dos procedimentos executivos depende da verificação de requisitos de legalidade específicos. Apesar de pensados para a execução através de actos materiais, existem requisitos de legalidade da execução constantes do CPA ou nele implícitos que também se aplicam à execução através de actos administrativos; outros requisitos de legalidade são específicos da execução através de actos materiais ou, mesmo, de tipos específicos de procedimentos executivos.

a) Requisitos de legalidade comuns à execução através de actos administrativos e através de actos materiais

358 A existência de um acto decisório, a sua exequibilidade e eficácia do acto decisório, a habilitação legal para a execução, a competência para executar e a proporcionalidade da execução são os requisitos gerais de legalidade da execução, aplicando-se independentemente da natureza - material ou imaterial - dos actos em que aquela se traduza.

a) *Existência de um acto decisório* (art. 151.º, 1 CPA). Os actos de execução são actos consequentes, pelo que são necessariamente praticados em virtude de actos anteriores (*supra*, 19-63). O próprio conceito

de execução implica uma prévia decisão: não pode, portanto, existir execução sem antes ter sido adoptada uma decisão através de um acto administrativo que a legitime. Neste aspecto manifesta-se de forma clara a função tituladora do acto administrativo (*supra*, 19-34); fala-se mesmo, por vezes, do acto administrativo como *título executivo*. O art. 151.º, 1 CPA exceptua da necessidade de existência de um acto decisório as situações de estado de necessidade, mas, em rigor, mesmo nessas ocasiões, é logicamente necessária a existência de uma decisão, embora eventualmente não vertida num acto administrativo. Equivale à situação de pura e simples falta de acto titulador da execução aquelas em que o acto decisório é inexistente, já caducou, foi anulado, revogado, substituído, integralmente executado ou, por qualquer outro modo, cessou a sua vigência. Também falta acto titulador se, embora tendo sido emitida uma decisão prévia à execução, os termos desta excederam (art. 151.º, 3 CPA) ou contrariaram os da primeira (por exemplo, respectivamente, se a administração tomou posse de dois hectares de um terreno, quando só tinha sido expropriado um hectare; ou se destruir um bem, quando o que tinha sido decidido era a sua apreensão).

b) *Exequibilidade do acto decisório*. Por definição, os actos inexecutáveis 359 exaurem por si mesmos os seus efeitos pelo simples facto da sua emissão (*supra*, 19-56), pelo que só pode, logicamente, haver execução de actos executáveis. O CPA não se refere a esta exigência, mas ela constitui uma imposição lógica, decorrendo também implicitamente do art. 149.º, 1 CPA, na medida em que um acto inexecutável não pode ser executório (*supra*, 19-57).

c) *Eficácia do acto decisório* (arts. 149.º, 1, 150.º CPA). A execução de 360 um acto administrativo é um dos seus possíveis efeitos; como tal, se um acto decisório não produzir efeitos, ele não pode ser executado (Ac. STA 19/2/1998, Proc. 037287). Assim, para haver execução legal, o acto executando tem que preencher os respectivos requisitos de eficácia (sobre estes, *supra*, 19-257). É, no fundo, a exigência de eficácia dos actos executáveis como condição da execução que os arts. 149.º, 1 e, de forma muito incompleta, 150.º CPA pretendem referir-se. Desta exigência decorre implicitamente que os actos nulos nunca podem ser executados, pois não produzem quaisquer efeitos jurídicos (art. 134.º, 1 CPA); aliás,

um dos aspectos do regime dos actos administrativos nulos é, precisamente, a sua inexecutoriedade (*supra*, 19-232). O mesmo já não sucede com os actos anuláveis, embora a sua eventual anulação ou revogação implique o dever administrativo de destruir todos os efeitos da execução (*supra*, 19-243, 19-247; *infra*, 22-139).

361 d) *Existência de uma habilitação legal para proceder à execução.* Trata-se de um requisito que concretiza o princípio da reserva de lei (*supra*, I, 8-18 ss.) em sede de execução dos actos administrativos. A habilitação para executar não pode inferir-se logicamente, como competência implícita (*supra*, II), da habilitação para praticar o acto decisório: trata-se de competências diferentes, cujo exercício acarreta consequências também diferentes, pelo que cada uma reclama uma habilitação legal própria. Quando se trate de execução através de actos administrativos, as exigências da reserva de lei quanto à execução não vão além (porventura ficam mesmo aquém) daquelas que respeitam à emissão da decisão; o art. 149.º, 2 CPA contém, assim, uma habilitação normativa suficiente para a prática de actos administrativos de execução. Já a execução através de actos materiais pode afectar direitos fundamentais de forma irreversível ou muito dificilmente reversível, designadamente através da apropriação ou destruição de coisas e da coacção sobre as pessoas, com prejuízo eventual do seu património, da sua integridade física e, em casos limite, da sua própria vida, sendo que tais possíveis lesões estavam contidas apenas em potência no acto decisório (*supra*, 18-59, 22-35). O grau de densidade normativa constitucionalmente exigido para a lei habilitadora da execução de actos administrativos através de actos materiais é, portanto, superior àquele de que se reveste a habilitação genérica constante do art. 149.º, 2 CPA, que se limita a autorizar a administração a executar coercivamente todas as decisões, independentemente da intensidade e relevância dos interesses públicos concretamente prosseguidos e da gravidade da afectação das posições jurídicas subjectivas que concretamente envolvam. Nestes termos, o art. 149.º, 2 CPA, na parte em que se aplica à execução através de actos materiais, deve ter-se por inconstitucional, por violação do princípio da reserva de lei, na sua dimensão de reserva de densificação normativa (*supra*, I, 8-38 ss.).

362 A questão a que se faz referência convoca a problemática do *privilegio da execução prévia* ou *autotutela executiva* da administração (*supra*, I, 4-32). Durante o Estado Novo, como

decorrente do seu carácter autoritário e por influência das construções doutrinárias de M. Caetano, a doutrina portuguesa tendeu a considerar o privilégio da execução prévia como algo de essencial no sistema de administração executiva, pelo que nem sequer careceria de previsão legal. Esta posição, manifestamente inconciliável com o princípio da reserva de lei e própria do Estado autoritário, foi defendida ou implicitamente aceite, já na vigência da CRP e mesmo durante o regime da Constituição de 1976, em vigor do CPA por grande parte da doutrina (assim, D. Freitas do Amaral, alguma doutrina (D. Freitas do Amaral, P. Otero) tem sustentado que o art. 149.º, 2 CPA estabelece a reserva de lei, na medida em que estabelece que a execução só pode ter lugar «pelas formas e nos termos previstos no presente Código ou admitidos por lei», mas o argumento não resolve uma questão é a de saber em que termos e por que formas pode ter lugar a execução, sendo indubitavelmente sujeita à reserva de lei e que a parte final do art. 149.º, 2 CPA resolve em termos satisfatórios; outra questão muito diferente e logicamente antecedente é a de saber se *pode ou não haver execução*, a que a parte inicial do art. 149.º, 2 CPA tenta dar resposta, mas com um grau exíguo, e por isso inconstitucional, de densidade normativa. Contra a inconstitucionalidade da habilitação genérica de execução constante do art. 149.º, 2 CPA são argumentos válidos a caracterização do regime administrativo português como de administração executiva [para além dessa qualificação, pelo menos sem mais, ser duvidosa (*supra*, I, 5-14), no regime administrativo francês, paradigmaticamente de administração executiva, a administração também só goza de autotutela executiva nos casos expressamente previstos na lei ou em casos de urgência], nem tão-pouco a pretensa impraticabilidade da jurisdicionalização da execução dos actos administrativos (pois o sistema funciona adequadamente em diversas ordens jurídicas, designadamente na britânica). Em todo o caso, também não se pode defender a inconstitucionalidade parcial do art. 149.º, 2 CPA como uma condenação de princípio da autotutela executiva da administração, que se mostra como adequada à cultura jurídica e ao regime administrativo nacionais; simplesmente, a autotutela executiva necessitará de uma habilitação legal que respeite os termos constitucionalmente exigidos, em geral, pelo princípio da legalidade. A tese que defende a inconstitucionalidade da habilitação genérica para a prática de actos materiais de execução constante da parte inicial do art. 149.º, 2 CPA é hoje já significativa na doutrina nacional (R. Machete, R. Ehrhardt Soares, J. M. Sérvalo Correia, V. Pereira da Silva).

Em consequência da inconstitucionalidade da habilitação genérica 363 constante do art. 149.º, 2 CPA, deve, assim, considerar-se que a execução administrativa através de actos materiais carece de uma habilitação legal específica, que tem que ser procurada na legislação especial que regula o acto decisório exequendo.

A lei prevê frequentemente a possibilidade de execução, pela administração, das suas decisões, o que de certa maneira confirma a invalidade da habilitação do art. 149.º, 2 CPA: assim, por exemplo, são casos de execução administrativa através de actos materiais expressamente habilitados por lei a posse administrativa dos bens sobre os quais incida procedimento expropriatório, em caso de urgência na realização de trabalhos necessários à execução do projecto de obras aprovado (art. 19.º CE); a posse administrativa e as obras coercivas de beneficiação ou demolição de construções que ameacem ruína ou ofereçam perigo para a saúde pública e para a segurança das pessoas (art. 91.º RJUE); o despejo administrativo das mesmas construções

(art. 92.º, 4 RJUE); a posse administrativa e a demolição coerciva de edificações que padeçam de ilegalidades urbanísticas, bem como a reposição dos terrenos nas condições anteriores à realização das obras (arts. 106.º, 4, 107.º RJUE); o despejo administrativo de edifícios ou frações autónomas ocupados sem licença ou autorização de utilização ou que estejam afectos a funções não do previsto no respectivo alvará (art. 109.º, 2 RJUE); o encerramento preventivo de estabelecimentos industriais e a apreensão e selagem dos respectivos equipamentos, em caso de perigo grave para a saúde pública, para a segurança de pessoas e bens, para a higiene e segurança em locais de trabalho ou para o ambiente (art. 18.º do Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril). Ao contrário da percepção generalizada, a regra é a de que os actos integrados nos procedimentos de execução fiscal são também praticados pelos órgãos da administração tributária sem qualquer intervenção jurisdiccional prévia [arts. 10.º, 1, f), 149.º, 151.º, a contrario sensu, CPPT].

- 365 e) *Competência para executar*. Na criticável ausência de uma disposição geral sobre esta matéria, a competência para executar deve considerar-se em regra uma competência anexa, e implicitamente retirada, da competência para decidir (*supra*, II). No entanto, existem abundantes situações em que cada uma das competências cabe a órgãos diferentes: assim, a competência para executar os actos dos órgãos colegais deliberativos cabe frequentemente a órgãos executivos; a competência para executar os actos dos órgãos colegais executivos cabe frequentemente aos seus presidentes.

Exemplos de dissociação entre a competência decisória e competência executiva são a competência da Junta de Freguesia e da Câmara Municipal para procederem à execução, respectivamente, das deliberações da Assembleia de Freguesia e da Assembleia Municipal [arts. 34.º, 1, a), 64.º, 1, b) LAL], bem como as competências do presidente da Junta de Freguesia e do presidente da Câmara Municipal para executar as deliberações dos órgãos a que presidem [arts. 38.º, 1, g), 68.º, 1, b) LAL].

- 366 f) *Proporcionalidade da execução* (art. 151.º, 2 CPA). A exigência de proporcionalidade da execução já decorreria dos princípios fundamentais da actividade administrativa (art. 266.º, 2 CRP, art. 5.º CPA; *supra*, I, 10-14 ss.); contudo, é compreensível a preocupação legislativa na sua reiteiração em sede de execução, tendo em conta que é nela que se efectivam os efeitos contidos nos actos decisórios, eventualmente, estando em causa a prática de actos materiais, mediante a introdução de modificações irreversíveis no mundo exterior. O art. 151.º, 2 CPA refere apenas a dimensão da necessidade, mas dela devem inferir-se as restantes dimensões do princípio da proporcionalidade (*supra*, I, 10-15).

b) *Requisitos de legalidade específicos da execução através de actos materiais*

Quando esteja em causa a execução através de actos materiais, a lei 367 (ou pode exigir) como requisitos de legalidade específicos uma autorização jurisdiccional para proceder à execução, a possibilidade de cumprimento voluntário por parte do obrigado, a adopção de uma decisão de recutar e o respeito pela tipicidade legal dos procedimentos executivos e dos actos de execução.

a) *Autorização jurisdiccional para proceder à execução*. Quando não exista norma legal que habilite a execução administrativa através de actos materiais, a administração encontra-se despida de autotutela executiva e, por isso, numa posição similar à de qualquer particular que pretenda efectivar um direito: se quiser proceder à execução de um acto administrativo a administração deve, então, solicitar uma intervenção jurisdiccional. Tratando-se por definição de uma relação jurídica administrativa, os tribunais competentes para autorizar a execução são os tribunais administrativos (art. 212.º, 3 CRP, art. 1.º, 1 ETAF); a forma de processo adequada à acção administrativa comum, dado o seu carácter residual (art. 37.º, 1 CPTA; o art. 37.º, 3 CPTA não foi, manifestamente, pensado para esta situação). A solução é, todavia, anómala (e, por implicar uma limitação dificilmente compreensível da autotutela declarativa da administração, porventura mesmo inconstitucional): sendo o acto administrativo um título executivo, a sua execução deveria seguir a tramitação do processo executivo jurisdiccional (arts. 157.º-179.º CPTA), mas a lei só admitiu que este fosse empregue para executar actos administrativos contra a própria administração (art. 157.º, 3 CPTA).

b) *Possibilidade de cumprimento voluntário* (arts. 155.º, 1, 156.º, 157.º, 368 1 CPA). Como consequência do princípio da proporcionalidade, na sua dimensão de necessidade, a execução coerciva de actos administrativos tem carácter subsidiário, pelo que só pode ter lugar quando se tiver esgotado a possibilidade de acatamento voluntário do acto administrativo pelo seu destinatário. Assim, se outra coisa não decorrer da lei, deve ser administrativamente fixado um prazo para que os obrigados adoptem as condutas necessárias para tal; existe discricionariedade criativa (*supra*, I, 9-10) na fixação deste prazo, que todavia deve ser adequado às concretas actividades a empreender (ou seja, deve ser um prazo *razoável*, na expressão do

art. 157.º, 1 CPA, generalizável às restantes situações). O procedimento executivo fica suspenso durante o decurso do prazo para acatamento voluntário, durante o qual a administração está impedida de proceder à execução (salvo, porventura, se o particular anunciar antecipadamente a intenção de não acatar o acto decisório). Caso o particular obrigado acate voluntariamente o acto administrativo, nem chega a iniciar-se a execução propriamente dita.

369 c) *Decisão de executar* (art. 152.º CPA). Existindo autotutela administrativa e decorrido o prazo para o acatamento voluntário sem que isso ocorra, pode ter lugar a execução coerciva do acto administrativo. Contudo, ainda antes da prática dos actos materiais de execução, a lei exige que o órgão competente pratique um acto administrativo que exprima a decisão de proceder à execução (art. 152.º, 1 CPA); tal decorre da circunstância de a decisão de executar não poder considerar-se como compreendida na decisão exequenda, podendo mesmo ser discricionária, pelo menos no *quando*. Sendo um verdadeiro acto administrativo, a decisão de executar está sujeita aos requisitos de legalidade e de eficácia gerais dos actos administrativos; em particular, a sua notificação é obrigatória [art. 152.º, 1 e, em geral, 66.º, b) CPA] e, como tal, condição das suas eficácia (art. 132.º, 1 CPA) e exequibilidade, bem como da legalidade de todos os actos de execução subsequentes, sejam materiais ou administrativos. Por razões de desburocratização e economia procedimental, o art. 152.º, 2 CPA permite que a decisão de proceder à execução seja tomada e notificada conjuntamente com o acto decisório; neste caso, a decisão de executar estará naturalmente condicionada ao não acatamento voluntário do acto decisório no prazo fixado (*supra*, 19-368).

370 d) *Respeito pela tipicidade legal dos procedimentos executivos e dos actos de execução*. O art. 149.º, 2 CPA determina que a execução deve ser feita pelas formas e nos termos previstos no Código ou admitidos por lei. O art. 154.º CPA, por sua vez, prevê três tipos de procedimentos para a execução através de actos materiais: a execução para pagamento de quantia certa, a execução para entrega de coisa certa ou a execução para prestação de facto. O *procedimento executivo para o pagamento de quantia certa* está regulado no art. 155.º CPA: o órgão administrativo competente deve emitir uma certidão de dívida e remetê-la à repartição de finanças do domicílio ou da sede do devedor (n.º 2), seguindo o procedimento exe-

cuto subsequente o regime previsto no CPPT (n.º 1). O *procedimento executivo para entrega de coisa certa* está disciplinado em termos muito parciais pelo art. 156.º CPA: o órgão de execução tem discricionariedade de escolha das medidas necessárias para tomar posse administrativa (ou seja, para proceder à apropriação forçada) da coisa devida. A *execução para prestação de facto* tem regimes diferentes consoante se trate de facto fungível (ou seja, aquele que pode ser indiferentemente realizado por pessoa diferente do obrigado) ou de facto infungível (ou seja, aquele que só pode ser realizado pelo obrigado). Tratando-se de facto fungível, a administração pode optar entre realizar directamente a actividade em causa e incumbir um terceiro da sua realização, ficando neste caso todas as despesas, incluindo indemnizações e sanções pecuniárias, por conta do obrigado (art. 157.º, 2 CPA), eventualmente a cobrar em sede de execução para pagamento de quantia certa (art. 155.º, 3 CPA). Tratando-se de facto infungível, positivo (como a comparência de pessoas em determinados locais) ou negativo (como a abstenção de uma determinada conduta), o art. 157.º, 3 CPA limita-se a determinar que a coacção directa sobre os obrigados só pode ser exercida nos casos expressamente previstos na lei e com observância dos direitos fundamentais consagrados na Constituição e do respeito devido à pessoa humana (o que nada acrescenta ao que já decorreria do princípio da reserva de lei e da vinculação da administração aos direitos fundamentais); as normas aplicáveis devem, assim, procurar-se em regimes especiais.

Bibliografia sobre o § 19. Em geral sobre o acto administrativo, M. Aroso de Almeida, «Considerações em torno do conceito de acto administrativo impugnável», in *Estudos em homenagem ao professor doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, II, Coimbra, 2006, 259; D. Freitas do Amaral, «O regime do acto administrativo», in AAVV, *O Código do Procedimento Administrativo*, Oeiras, 1992, 101; idem, «Apreciação da dissertação de doutoramento do mestre Vasco Pereira da Silva "Em busca do acto administrativo perdido"», Lisboa, 1995», DJ 10/2 (1996), 253; J. C. Vieira de Andrade, «As novas regras para a actividade administrativa», in AAVV, *Seminário sobre o Código do Procedimento Administrativo. Comunicações*, Coimbra, 1993, 83; L. F. Colaço Antunes, *A teoria do acto e a justiça administrativa*, O novo contrato natural, Coimbra, 2006, esp. 79-147; F. Alves Correia, «Acto administrativo», in *Alguns conceitos de direito administrativo*, Coimbra, 2001, 11; J. M. Sérvulo Correia, «Impugnação de actos administrativos», CJA 16 (1999), 11; L. Sousa da Fábica, «Acto definitivo e recurso de mera anulação no pensamento de Marcello Caetano», in *Estudos em homenagem ao professor doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, II, Coimbra, 2006, 83;

A. Marques Guedes, «O acto administrativo», BDGCI 13-14 (1960), 13, 25; P. Otero, «O acto administrativo», in F. de Quadros/J. M. Ferreira de Almeida/P. Otero/L. Sousa da Silva, «Procedimento administrativo», DJAP VI (1994), 470; idem, *Legalidade e administração: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, 2003, *passim*, esp. 834-835; A. Furtado dos Santos, «Acto administrativo», DJAP I (1990), 126; V. Pereira da Silva, «A busca do acto administrativo perdido», Coimbra, 1996, esp. 573-736; idem, «2001: Odisseia no espaço conceptual do acto administrativo», CJA 28 (2001), 7; R. Ehrhardt Soares, «O acto administrativo», Pólis I (1983), 136; idem, «O acto administrativo», SI 223/228 (1990), 52; M. Rebelo de Sousa, «Regime do acto administrativo», DJ VI (1992), 37; idem, «Regime jurídico do acto administrativo», Leg. 9/10 (1994), 165; idem, «O acto administrativo no pensamento de Marcello Caetano», in *Estudos em homenagem ao professor doutor Marcello Caetano no 25.º aniversário do seu nascimento*, II, Coimbra, 2006, 177; A. Pinheiro Xavier, *Conceito e natureza do acto tributário*, Lisboa, 1972; I. Appel/H. Melchinger, «Rechtsanwendung und feststellung des Verwaltungsakts. Zur Konkretisierung der Merkmale Regelung und Außenwirkung beim Verwaltungsakt», VerwArch 84 (1993), 349; J. Caspar, «Der fiktive Verwaltungsakt. Zur Systematisierung eines aktuellen verwaltungsrechtlichen Instituts», AöR 125 (2000), 131; Ch. Druschel, *Die Verwaltungsaktsbefugnis*, Berlin, 1999; J. Ennuschat, «Der Verwaltungsakt und seine Rechtsgrundlagen», JuS (1998), 905; H. U. Erichsen, *Verfassungs- und Verwaltungsgeschichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozess*, Francoforte, 1971; Chr. Fischer, *Der Verwaltungsakt als staatsrechtlich determinierte Handlungsform*, diss. dout., Bona, 2000; Chr. Gröpl, «Geburt und Sterben von Verwaltungsakten», JA (1995), 904, 983; K.-H. Ladeur, «Die Zukunft des Verwaltungsakts», VerwArch 86 (1995), 511; R. Schmidt-De Caluwe, *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Meyers*, Tübinga, 1999; K. Vogel, «Die Lehre vom Verwaltungsakt nach Erlass der Verwaltungsverfahrensgesetze», BayVBl. (1977), 617; R. Bocanegra Sierra, *Lecciones sobre el acto administrativo*, Madrid, 2004; J. M. Boquera Oliver, *Estudios sobre el acto administrativo*, Madrid, 1986; J. A. García-Trevijano Fos, *Los actos administrativos*, Madrid, 1991. Sobre a noção de acto administrativo, J. C. Vieira de Andrade, «Algumas reflexões acerca da sobrelevância do conceito de 'acto administrativo' no nosso tempo», in AAVV, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, 1189; J. M. Sérvulo Correia, «Acto administrativo e âmbito da jurisdição administrativa», in AAVV, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, 1157 (= in J. M. Sérvulo Correia/B. Diniz de Ayala/R. Medeiros, *Estudos de direito processual administrativo*, Lisboa, 2002, 211); idem, «O incumprimento do dever de decidir», CJA 54 (2005), 6; P. Gonçalves, «O acto administrativo informático», SI 265/267 (1997), 45; M. Esteves de Oliveira, «Reflexão sobre o conceito de acto administrativo: apontamentos para o estudo do regime jurídico substantivo e contencioso dos actos materialmente administrativos praticados por órgãos políticos, parlamentares e jurisdicionais e por entes privados», RDA (1982), 285; O. Bachof, «Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung», in A. Süsterhenn/Frhr. v. d. Heydte/W. Geiger, *Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit. Festschrift für Herrn Geheimrat Professor Dr. Wilhelm Laferl*, anlässlich seines 75. Geburtstages, III, Munique, 285; M. Fehling, «Der Verwaltungsakt. Begriff und Bedeutung», JA (1997), 482; W. Kahl, «Der Verwaltungsakt. Bedeutung und Begriff von Landes- und Kommunalbehörden», VerwArch 90 (1999), 552; K. Obermayer, «Das Dilemma der Regelung eines Einzelfalles nach dem VwVfG», NJW (1980), 2386; F.-J. Peine, «Entwicklungen im Recht des Verwaltungsakts. Ein Zwischenbilanz», in AAVV, *Festschrift für Werner Thieme zum 70. Geburtstag*, Colónia/Berlin/Bona/Munique, 1993, 563; A. Specht,

«Begriff des Verwaltungsaktes», JuS (1990), 57. Sobre as classificações de actos administrativos, A. Duarte de Almeida, «A natureza da aprovação do projecto de arquitectura e a responsabilidade pela confiança no Direito do Urbanismo», CJA 45 (2004), 20; J. Gomes Alves, «A natureza jurídica do acto de aprovação municipal do projecto de arquitectura», CJA 17 (1999), 13; C. A. Fernandes Cadilha, «Aceitação da nomeação versus aceitação do acto administrativo», CJA 37 (2003), 42; F. Urbano Calvão, *Os actos precários e os actos provisórios no direito administrativo*, Porto, 1998; J. J. Gomes Canotilho, «Actos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais», BFDUC 69 (1993), 1; F. P. Oliveira, «Duas questões no direito do urbanismo: aprovação de projecto de arquitectura (acto administrativo ou acto preparatório?) e eficácia de alvará de loteamento (desuso?)», CJA 13 (1999), 42; A. F. de Sousa, *Para o consentimento do particular em direito administrativo. Discussão teórica do 'acto administrativo necessitado do consentimento do particular' e sua aplicação a alguns casos concretos*, Lisboa, 1986; R.-D. Drescher, *Rechtsprobleme des baurechtlichen Vorbescheids*, Berlin, 1993; U. di Fabio, «Vorläufiger Verwaltungsakt bei ungewissen Sachverhalt. Gefährdungsfall als Anwendungsfall vorläufiger Regelungen», DÖV 15 (1991), 629; D. Felix, «Der Verwaltungsakt mit Dauerwirkung. Eine sinnvolle Kategorie des allgemeinen Verwaltungsrechts», NVwZ (2003), 385; K. Kemper, *Der vorläufige Verwaltungsakt*, Baden-Baden, 1990; idem, «Der vorläufige Verwaltungsakt», DVBl. (1989), 981; H.-G. König, «Der vorläufige Verwaltungsakt», BayVBl. (1989), 33; B. Losch, «Der vorsorgliche Verwaltungsakt», NVwZ (1995), 235; J. Lücke, *Vorläufige Staatsakte*, DÖV (1987), 992; U. Meiendresch, *Das gestufte Baugenehmigungsverfahren. Vorbescheid und Teilgenehmigung im Baurecht*, Colónia, 1991; F.-J. Peine, «Der vorläufige Verwaltungsakt», DÖV (1986), 849; T. Reichelt, *Der Vorbescheid im Verwaltungsverfahren*, Francoforte/Berna/Nova Iorque/Paris, 1989; A. Roßnagel, «Teilgenehmigung und vorläufiges positives Gesamturteil. Kritische Anmerkungen zur neuen Atomrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts», DÖV (1995), 624; A. Schmehl, «Der Regelungsinhalt des vorläufigen Verwaltungsakts», VR (1998), 373; S. Salis, *Gestufte Verwaltungsverfahren im Umweltrecht: eine neue Dogmatik gestufte Verwaltungsverfahren über raumbedeutsame Grossvorhaben*, Baden-Baden, 1991; P. Selmer/L. Schulze-Osterloh, «Der Vorbescheid im Verwaltungsrechtlichen-Genehmigungsverfahren», JuS (1981), 393. Sobre os tipos de actos administrativos, L. F. Colaço Antunes, «O 'acto' de avaliação de impacto ambiental entre discricionabilidade e vinculação: velhas fronteiras e novos caminhos procedimentais da discricionabilidade administrativa», RJUA 2 (1994), 51; M. Caetano, «Em torno do conceito de expropriação por utilidade pública», OD 81 (1949), 179 (= idem, *Estudos de direito administrativo*, Lisboa, 1974, 159); L. Pinto Coelho, «Subsídios para o estudo da requisição», RFDUL X (1954), 5; A. Costa, «Declaração de utilidade pública», DJAP III (1990), 306; J. G. Cruz Filipe, «Autorização», DJAP I (1990), 628; A. Folque Ferreira, «A ordem municipal de demolição de obras ilegais. Estudo para a compreensão das relações entre o poder de demolição e o poder de licenciar construções», RJUA 5/6 (1996), 13; J. Taborda da Gama, *A promessa unilateral de acto administrativo*, relat., Lisboa, 2001; idem, *Decisão de autovinculação e acto administrativo devido*, diss., Lisboa, 2003; H. Martins Gomes, «Aprovação», DJAP I (1990), 425; J. P. Fernandes, «Certidão», DJAP II (1990), 361; idem, «Certificado», DJAP II (1990), 368; idem, «Classificação das coisas de interesse cultural», DJAP II (1990), 436; idem, «Delimitação (como acto administrativo)», DJAP III (1990), 452; idem, «Desafecção», DJAP III (1990), 550; idem, «Desclassificação (das coisas públicas)», DJAP III (1990), 574; idem, «Licença de uso privado», DJAP V (1993), 448; idem, «Rectificação (do acto administrativo)», DJAP VII (1996), 33; P. Gonçalves, «Poderá o parecer vinculante ser um acto recorribel?», CJA 0 (1996), 30;

- idem, «Apontamento sobre a função e natureza dos pareceres vinculantes», CJA 0 (1999), 135; A. Marques Guedes, «Natureza jurídica do acto de declaração de utilidade pública», RFDUL VI (1949), 319; idem, «Concessão», DJAP II (1990), 541; F. P. Oliveira, «Ordem de demolição: acto confirmativo da ordem de embargo?», CEDOUA 2 (1998), 139; P. Cardoso de Moura, «Sobre as autorizações administrativas no desporto», RJUPM (2001), 113; A. J. Ferreira Pinto, «Licença», DJAP V (1993), 443; A. Rodrigues, «Aclaração», DJAP I (1990), 95-97 (= idem, *Estudos de direito administrativo*, Coimbra, 1998, 39; idem, «Atestado», DJAP I (1990), 583 (= idem, *Estudos de direito administrativo*, Coimbra, 1968, 53); J. G. Queiró, «Homologação», DJAP V (1993), 90; J. Tavares, *O Tribunal das Contas. Do visto em especial. Conceito, natureza e enquadramento da actividade da administração*, Coimbra, 1998; Chr. Gusy, «Verwaltung durch Information», NJW (2000), 997; D. H. E. meister, «Die Zusicherung. Ein Muster ohne Bindungswert?», DÖV (1997), 229; K. E. H. yer, «Bindungswirkung rechtswidriger allgemeiner Zusagen in entsprechender Anwendung der Sections 38 Abs. 2, 48 VwVG?», DVBl. (1999), 1625; H. U. Erichsen, «Die Zusicherung», Jura (1991), 109; A. Gromitsaris, «Die Lehre von der Genehmigung», VerwArch 88 (1997), 52; W. Fiedler, *Funktion und Bedeutung öffentlich-rechtlicher Zusagen im Verwaltungsrecht*, Berlin/delberg/Karlsruhe, 1977; W. Martens, «Rechtsprechung zum Verwaltungsverfahren», *Zusicherung und Zusage*, NVwZ (1983), 717; W. Schick, «Zusage-Zusicherung-Verbindliche Zusage. Regelungsformen eines verwaltungsrechtlichen Rechtsinstituts», in *Recht und Kirche, Sinnverantwortung. Festschrift für Klaus Obermayer zum 70. Geburtstag*, Munique, 1986, 135. Sobre o procedimento para a emissão de actos administrativos, v. também as obras citadas *supra*, § 18. Em particular sobre os princípios procedimentais, J. C. Vieira de Andrade, «O controlo jurisdicional do dever de reapreciação de actos negativos», CJA 2 (1997), 35; C. A. Fernandes Cadilha, «O silêncio administrativo», CJA 28 (2001), 22; J. M. Sêrvulo Correia, «O incumprimento do dever de decidir», CJA 54 (2005), 6; J. M. Sêrvulo Correia/M. Carmona, «O princípio *pro actione* no procedimento administrativo», CJA 24 (2004), 30; M. Cortez, «A inactividade formal da administração como causa extintiva do procedimento e as suas consequências», in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, 367 (esp. 374-381); D. Duarte, *A norma de legalidade procedimental administrativa. A teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória*, Coimbra, 2006, esp. 621-725; X. Arzo Santisteban, *La obligación de resolver y de notificar y el silencio administrativo*, Madrid, 2001. Em particular sobre os prazos procedimentais, J. Gomes Alves, «A contagem dos prazos no procedimento administrativo», RAL 138 (1993), 693. Em particular sobre as notificações, J. M. Sêrvulo Correia, «Inexistência e insuficiência da notificação do acto administrativo», in *Estudos em homenagem ao professor doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, I, Coimbra, 2006, 583; P. Gonçalves, «Notificação dos actos administrativos. Notas sobre a génese, âmbito, sentido e consequências da uma imposição constitucional», in AAVV, *Ab uno ad omnes. 75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, 1091; M. F. Maçãs, «Há notificar e notificar, há conhecer e impugnar», CJA 13 (1999), 22; M. Teixeira de Sousa, «Notificação irregular do acto administrativo e prazo de interposição de recurso», CJA 37 (2003), 13; M.-J. Nuñez Ruiz, *La notificación de los actos administrativos*, Madrid, 1983. Sobre a tramitação do procedimento administrativo, D. Freitas do Amaral, «Fases do procedimento decisório de 1.º grau», DJ VI (1992), 25; L. F. Colaço Antunes, «O juiz administrativo, súbdito da prova procedimental?», in *Estudos em homenagem ao professor doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, II, Coimbra, 2006, 105; J. Martins Claro, «A marcha do procedimento», AAVV, *O Código do Procedimento Administrativo: seminário*, Oeiras, 1992, 61; M. Cortez, «A inactividade formal da administração como causa extintiva do pro-
- cedimento e as suas consequências», in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, 367; D. Duarte, *A norma de legalidade procedimental administrativa. A teoria da norma e a criação de normas de decisão na discricionariedade instrutória*, Coimbra, 2006, esp. 621-725; F. Liberal Fernandes, «Sobre a legitimidade em procedimento administrativo dos actos dos trabalhadores da Administração Pública», CJA 56 (2006), 32; J. P. Fernandes, «Procedimento», DJAP VII (1996), 238; G. Bergonzini, *La attività del privato nel procedimento amministrativo*, Pádua, 1995; F. Delgado Piqueras, *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Pamplona, 1995. Em particular sobre a audiência dos interessados, M. Alexandrino, «Audiência dos interessados nos concursos de pessoal», RAL 136 (1993), 13; A. Araújo, «O Código do Procedimento Administrativo e a participação dos interessados», RMP 53 (1993), 11; F. Urbano Calvão, «A recorribilidade do acto administrativo sujeito a condição suspensiva. A audiência do interessado como evento condicionante», CJA 21 (2000), 23; J. M. Sêrvulo Correia, «O direito à informação e os direitos de participação dos interessados no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa», Leg. (1994), 133; J. P. Baptista Dias, «A fase da audiência dos interessados no Código do Procedimento Administrativo. Audiência prévia no processo de recrutamento e selecção de pessoal», RAL 139-140 (1994), 3; M. Portocarrero, «A audiência dos interessados e o conteúdo da fundamentação», CJA 41 (2003), 14; P. Machete, *A audiência dos interessados no procedimento administrativo*, Lisboa, 1996; idem, «Conceito de instrução procedimental e relevância inválida da preterição da audiência dos interessados», CJA 12 (1998), 3; idem, «A audiência prévia do contribuinte», in D. Leite de Campos *et al.*, *Problemas fundamentais de direito tributário*, Lisboa, 1999, 301; idem, «O direito de ser ouvido no âmbito de procedimentos especiais», CJA 2 (1997), 45; idem, «A audiência dos interessados nos procedimentos de concurso público», CJA 3 (1997), 37; T. Macieirinha, «A audiência dos interessados e o direito fundamental ao ambiente», CJA 51 (2005), 14; L. Neto, «O direito à audiência no processo disciplinar», CJA 8 (1998), 3; M. L. Carvalho Soares, «Direito à audiência. Direito à informação. Notificação», in *O Código do Procedimento Administrativo e o cidadão*, Lisboa, 1993, 121; A. F. Sousa, «A participação dos interessados no procedimento administrativo», in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge Ribeiro de Faria*, Coimbra, 2003, 69; E. Eisenberg, *Die Anhörung des Bürgers im Verwaltungsverfahren und die Begründungspflicht für Verwaltungsakte. Rechtsvergleichende Untersuchung zweier zentraler Grundsätze des Verwaltungsverfahrens in Deutschland und Frankreich*, Baden-Baden, 1999; H.-W. Laubinger, «Zur Erforderlichkeit der Anhörung des Antragstellers vor Ablehnung seines Antrages durch die Verwaltungsbehörde», VerwArch 75 (1984), 55; F. Weyreuther, «Einflußnahme durch Anhörung», in *Bürger-Richter-Staat. Festschrift für Horst Sandler*, Munique, 1991, 183. Sobre a existência e a inexistência, requisitos de legalidade, vícios e invalidade dos actos administrativos, D. Freitas do Amaral, «A noção de excesso de poder na Lei das Águas», OD 105 (1973), 75; idem, *A execução das decisões dos tribunais administrativos*, Coimbra, 1997, 80-90; J. C. Vieira de Andrade, «Validade (do acto administrativo)», DJAP VII (1996), 581; idem, «Actos consequentes e execução de sentença de acto administrativo», CJA 43 (2004), 41; idem, «Actos consequentes e execução de sentença anulatória: um caso exemplar em matéria de funcionalismo público», RJUM 1 (1998), 29; idem, «A aceitação do acto administrativo», BFDUC, volume comemorativo (2003), 907; L. F. Colaço Antunes, *A teoria do acto e a justiça administrativa. O novo contrato natural*, Coimbra, 2006, 161-182; M. Aroso de Almeida, *Anulação de actos administrativos e relações jurídicas emergentes*, Coimbra, 2002, esp. 311-412; idem, «Regime jurídico dos actos consequentes de actos administrativos anulados», CJA 28 (2001), 16; idem, «Nulidade dos actos desconformes com a sentença», CJA 2 (1997), 18; C. A. Fernandes Cadilha, «Aceitação da nomea-

ção versus aceitação do acto administrativo», CJA 37 (2003), 42; V. Canas, «O vício de forma no acto administrativo», RJ 9/10 (1987), 135; M. Cortez, «O crepúsculo da invalidade administrativa», CJA 7 (1998), 32; H. Martins Gomes, «Aceitação de actos administrativos», DJAP (1990), 68; P. Gonçalves/F. P. Oliveira, «A nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística», CEDOUA 3 (1999), 17; idem, «O regime da nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas», CEDOUA 4 (1999); R. Chancelle de Machete, «Algumas notas sobre a chamada presunção de legalidade dos actos administrativos», in AAVV, *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martinez*, I, Coimbra, 1999, 717 (= idem, *Estudos de direito público*, Coimbra, 2004, 159); idem, «A relevância processual dos vícios procedimentais no novo paradigma da justiça administrativa portuguesa», RDAOT 13 (2006), 5; A. Salgado de Matos/J. Taborda da Gama, «O prazo para exercício do direito à restituição de emolumentos notariais indevidamente cobrados», Fisc. 9 (2002), 103; A. Barbosa de Melo, *O vício de forma no acto administrativo. Algumas considerações*, diss., Coimbra, 1961; Costa Mesquita, «Invalidade do acto administrativo», in AAVV, *Contencioso Administrativo. Breve curso construído por lições proferidas na Universidade do Minho por iniciativa da Associação Jurídica de Braga*, Braga, 1986, 123; L. Cabral de Moncada, «Erro de facto e falta de fundamentação no acto administrativo», CJA 27 (2001), 46; C. Blanco de Moraes, *Justiça constitucional*, II, Coimbra, 2005, 228-237; A. Nadais, «Os vícios do acto administrativo no direito alemão», RJ 7/8 (1986), 83; M. Neves, «Contradição (no acto administrativo)», DJAP III (1990), 53; F. P. Oliveira, «Nulidade do deferimento tácito do licenciamento de obras: uma solução congruente?», CJA 4 (1997), 55; P. Otero, *Legalidade e administração. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, 2003, *passim*, esp. 957-1081; A. Gonçalves Pereira, *Erro e ilegalidade no acto administrativo*, Lisboa, 1962; idem, «Desvio de poder», DJAP III (1990), 650; A. B. São Pedro, «Descaracterização do efeito anulatório do acto administrativo», MJ 1 (2003), 81; A. Rodrigues Queiró, «Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo», BFDUC XVI-Sup. (1942), 1; idem, «Coacção», DJAP II (1990), 441; R. Ribeiro, «Nulidade do acto administrativo por erro nos seus motivos determinantes», OD 105 (1973), 272; A. Furtado dos Santos, «Anulação dos actos administrativos», DJAP I (1990), 395; M. Rebelo de Sousa, «Inexistência jurídica», DJAP V (1993), 231; *O valor jurídico do acto inconstitucional*, I, Lisboa, 1998, 327-335; A. Arndt, «Hat die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes die Nichtigkeit der darauf gestützten Verwaltungsakte zur Folge?», NJW (1959), 863; idem, «Nochmals: welche Folge hat die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes für einen darauf gestützten Verwaltungsakt? Angebliche Rückwirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen», NJW (1959), 2145; D. Grimm, «Verfahrensfehler als Grundrechtsverstöße», NVwZ (1985), 865; H. Hill, *Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht*, Heidelberg, 1986; F. Hufen, *Fehler im Verwaltungsvorgehen. Ein Handbuch für Ausbildung und Praxis*, Baden-Baden, 2002; idem, «Zur Systematik der Folgen von Verfahrensfehlern. Eine Bestandsaufnahme nach Zehn Jahren VwVfG», DVBl. (1998), 69; P. Krause, «Willensmängel bei mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakten und öffentlichrechtlichen Verträgen», JuS (1972), 425; E. Schiedeck, «Die Nichtigkeit von Verwaltungsakten gem. § 44 VwVfG», JA (1994), 483; idem, *Die Nichtigkeit von Verwaltungsakten gemäß § 44 Abs. 1 VwVfG*, diss., Regensburg, 1993; F. E. Schnapp, «Die Nichtigkeit des Verwaltungsakts. Qualität oder Qualifikation?», DVBl. (2000), 247; H. Sodan, «Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern», DVBl. (1999), 729; F. E. Schnapp/S. Henkenötter, «Wann ist eine Verwaltungsakt fehlerhaft?», JuS (1998), 524, 624; R. Caranta, *L'inesistenza dell'atto amministrativo*, Milão, 1990; F. Luciani, *Il vizio formale nella teoria dell'invalidità amministrativa*, Turim, 2003; R. M.

Caranta, *Introduzione ai vizi di legittimità dell'atto amministrativo*, Pádua, 1997; M. Beladiez, *Validéz y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, 1994; idem, «La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación», RAP (1994), 155; C. Chinchilla Marín, «Nulidad y anulabilidad», in J. Leguina Villa/M. Sánchez Morón, *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1992, 192; idem, *La creación de poder*, Madrid, 1989; T. R. Fernández Rodríguez, *La doctrina de los vicios de orden público*, Madrid, 1970; idem, «Orden público y nulidad de pleno derecho», RAP 59 (1969), 11; idem, «Los vicios de orden público y la teoría de las nulidades en el derecho administrativo», RAP 58 (1971), 49; J. García Luengo, *La nulidad de pleno derecho establecidos al ordenamiento*, Madrid, 2002; idem, «Los supuestos de la nulidad de pleno derecho establecidos al margen de la Ley de Procedimiento Común», RAP 159 (2002), 137; A. Huerco Lora, «La permanencia de un viejo problema: la reiteración de los actos administrativos anulados como forma de incumplimiento indirecto de las sentencias, con especial referencia a los efectos de los recursos de casación en interés de la Ley», RAP (2001), 283; J. Jondano Fraga, *Nulidad de los actos administrativos y derechos fundamentales*, Madrid, 1997; J. L. Lavilla-Rubira, «Nulidad de los actos administrativos (arts. 62 a 67)», in B. Penadés García, *Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Análisis sistemático de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Barcelona, 1993, 483; J. Mesquener, *Los actos administrativos nulos de pleno derecho*, I, Barcelona, 2001; J. A. Santamaría Páez, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el derecho público*, Madrid, 1975; D. C. Sanz Pérez, «La nulidad de pleno derecho de los actos que lesionen derechos o libertades en la reciente jurisprudencia», RJC (1998), 465; M. Trayter, «Las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», in L. Martín-Retortillo Baquer, *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez, I, Madrid, 831; S. Kistaki, *L'évolution du contrôle juridictionnel des motifs de l'acte administratif*, Paris, 1991. Em particular sobre a fundamentação dos actos administrativos, *J. C. Vieira de Andrade, *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*, Coimbra, 1992; L. Colaço Antunes, «Nem utopia nem utopia ambiental mas défice da fundamentação do acto administrativo», CJA 15 (1999), 33; idem, «A fundamentação do acto e o procedimento administrativo. Centralidade ou periferia da fundamentação?», RMP 77 (1999), 11; J. A. da Rocha Contim, «A fundamentação das deliberações dos corpos administrativos», RDA XIII (1969), 98; J. Albernaz Delgado, «Os requisitos da fundamentação do acto administrativo e a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo», RFDUL 43-II (2002), 1279; D. Duarte, *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade da Administração como parâmetro decisório*, Coimbra, 1996; idem, «A fundamentação e a linguagem: as suas funções ilocutórias e as medidas normativas de suficiência», CJA 41 (2003), 36; G. Fonseca, «Garantia do recurso jurisdiccional?», in AAV, *Estudos sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional*, Lisboa, 1993, 303; J. Osvaldo Gomes, *Fundamentação do acto administrativo*, Coimbra, 1981; idem, «Fundamentação de actos vinculados», ROA 49-II (1989), 479; L. Cabral de Moncada, «Erro de facto e falta de fundamentação no acto administrativo», CJA 27 (2001), 46; M. Portocarrero, «A audiência dos interessados e o conteúdo da fundamentação», CJA 41 (2003), 14; R. Deschling, «Rechtsschutz und Begründungspflicht», DÖV (1985), 714; R. Dolzer, «Zum Begründungsgebot im geltenden Verwaltungsrecht», DÖV (1985), 9; E. Eisenberg, *Die Anhörung des Bürgers im Verwaltungsvfahren und*

die Begründungspflicht für Verwaltungsakte. Rechtsvergleichende Untersuchung zweier zentraler Grundsätze des Verwaltungsverfahrens in Deutschland und Frankreich, Baden-Baden, 1999; Koenig, «Der Begründungszwang in mehrpoligen Rechtsverhältnissen am Beispiel umweltrelevanter Entscheidungen», AöR (1992), 513; J. Lücke, *Begründungszwang und Begründungspflicht der Gerichte, Behörden und Parlamente*, München, 1991; T. Müller-Ibold, *Die Begründungspflicht im europäischen Gemeinschaftsrecht und im deutschen Recht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*, Francoforte, 1990; K. Scheffler, «Die Allgemeine Pflicht zur Begründung von Verwaltungsakten», DÖV (1977), 767; G. Schwab, «Die Begründungspflicht nach § 39 VwVfG», DÖV (1993), 249; A. Huergo Lora, «La motivación de los actos administrativos y la aportación de nuevos motivos en el proceso contencioso-administrativo», RAP (1998), 85. Sobre a irregularidade dos actos administrativos, H. Sodan, «Unbearbeitete und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern», DVBl. (1999), 729; A. Romano, *La sone, Contributo sul tema dell'irregolarità degli atti amministrativi*, Turim, 1993. Sobre os pressupostos e elementos dos actos administrativos, F. Urbano Calvão, «A recorribilidade do acto de adjudicação condicionado», CJA 12 (1998), 19; idem, «A recorribilidade do acto administrativo sujeito a condição suspensiva. A audiência do interessado como evento condicionante», CJA 21 (2000), 23; A. Costa, «Despacho», DJAP III (1990), 647; A. Rodrigues Queiró, «Causa», DJAP II (1990), 308; idem, «Condição», DJAP II (1990), 561; M. Brönnel, «Die Verwaltungskt mit Nebenbestimmungen», JuS 4 (1996), 281; M. Fehling, «Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten», JA (1995), 945; Chr. Heitsch, «Neben- und Inhaltsbestimmungen bei begünstigenden Verwaltungsakten. Kriterien für die Auswahl des passenden Regelungsinstruments», DÖV (2003), 367; J. Pietzcker, «Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen: unlösbar?», NVwZ (1995), 15; U. Rüping, *Verwaltungswille und Verwaltungsakt*, Bonn, 1986; J. Schmidt, «Zur Anfechtbarkeit von Nebenbestimmungen», NVwZ (1996), 1188. Sobre a eficácia, a ineficácia e os efeitos dos actos administrativos, C. A. Fernandes Cadilha, «Aceitação da nomeação versus aceitação do acto administrativo», CJA 37 (2003), 42; J. J. Gomes Canotilho, «Actos autorizativos jurídico-públicos e responsabilidade por danos ambientais», BFDUC 69 (1993), 1; A. Moraes Carrapatoso, «A publicação obrigatória dos actos administrativos de eficácia externa emanados das autarquias locais», RAL 7 (1984), 365; J. M. Sérvulo Correia, «Inexistência e insuficiência da notificação do acto administrativo», in *Estudos em homenagem ao professor doutor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, I, Coimbra, 2006, 583; J. P. Fernandes, «Publicidade», DJAP VI (1994), 664; H. Martins Gomes, «Alvará», DJAP I (1990), 373; P. Gonçalves, «Notificação dos actos administrativos. Notas sobre a génese, âmbito, sentido e consequências da uma imposição constitucional», in AAVV, *Ab uno ad omnes. 75 anos da Coimbra Editora*, Coimbra, 1998, 1091; O. Lírio, «Actas», DJAP I (1990), 110; R. Chancelle de Machete, «Caso julgado (nos recursos directos de anulação)», DJAP II (1990), 280 (284-287) [= idem, *Estudos de direito público e ciência política*, Lisboa, 1991, 151 (156-162)]; A. Payan Martins, «Eficácia do acto administrativo», in AAVV, *Contencioso Administrativo. Breve curso constituído por lições proferidas na Universidade do Minho por iniciativa da Associação Jurídica de Braga*, Braga, 1986, 103; A. Rodrigues Queiró, «Anotação [Ac. STA 25/21/986]», RLJ 119 (1987), 302; A. Furtado dos Santos, «Aplicação dos actos administrativos», DJAP I (1990), 398; M. L. Carvalho Soares, «Direito à audiência. Direito à informação. Notificação», in *O Código do Procedimento Administrativo e o cidadão*, Lisboa, 1993, 121; E. Allesch, «Zustellungsmängeln und Wirksamkeit von Verwaltungsakten», NVwZ (1993), 544; B. Erbguth, *Der Rechtsschutz gegen die Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte. Zugleich ein Beitrag zur Systematik des §43 VwVfG (Wirksamkeit und Unwirksamkeit von Verwaltungsakten)*, Baden-Baden, 1999; H. U. Erichsen/A. Hörster, «Die

Abgabe von Verwaltungsakten», Jura (1997), 659; O. Mayer, «Zur Lehre von der materiellen Rechtfertigung in Verwaltungssachen», AöR (1907), 1; R. Schmidt-De Caluwe, «Die Wirksamkeit des Verwaltungsakts. Zur Neubestimmung des Regelungsgehaltes des § 43 VwVfG», VerwArch (1999), 49; M.-J. Seibert, *Die Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, Baden-Baden, 1989; J. Siebelt/L. Eckert, «Dritte als Rückforderungsadressaten im Verwaltungsrecht», DVBl. (1995), 1114; U. Steiner, «Zum Anwendungsbereich der verwaltungsrechtlichen Regelungen über die materielle Bestandskraft von Verwaltungsakten (§§ 48, 49 VwVfG)», VerwArch 83 (1992), 479; G. Greco, *Provvedimenti amministrativi costitutivi di rapporti giuridici tra privati*, Milão, 1974; J. M. Boquera Oliver, «Eficácia del acto administrativo», EJB, II, Madrid, 1995, 2633; M. Beladiez Rojo, *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, 1994; J. Ipsen, «Verbindlichkeit, Bestandskraft und Bindungswirkung von Verwaltungsakten», DV (1984), 191. Em geral sobre os actos administrativos secundários especialmente regulados, J. C. Vieira de Andrade, «A 'revisão' dos actos administrativos no direito português», Leg. 9/10 (1994), 185. Sobre a revogação, J. G. Gomes Alves, «Revogabilidade das deliberações dos órgãos autárquicos», DA 1-2 (1980), 105; idem, «A regra geral da livre revogabilidade dos actos administrativos», RAL 4 (1981), 611; J. Robin de Andrade, «Revogação dos actos administrativos», Coimbra, 1985; idem, «A competência para a revogação de actos administrativos», in AAVV, *Estudos de direito público em honra do professor Marcello Caetano*, Lisboa, 1973, 49 (= *A revogação dos actos administrativos*, 421); idem, «Revogação administrativa e a revisão do Código do Procedimento Administrativo», CPA 28 (2001), 37; J. C. Vieira de Andrade, «Revogação do acto administrativo», DJ 6 (1992), 53; idem, «A revisão dos actos de concessão de ajudas públicas», RLJ 135 (2005), 58; L. F. Colaço Antunes, *A teoria do acto e a justiça administrativa. O novo contrato natural, Coimbra, 2006*, 255-280; J. Vieira Cabrita, «Revogação de actos administrativos da Câmara Municipal ou do seu presidente», RAL 12 (1989), 221; F. Urbano Calvão, *Os actos precários e os actos provisórios no direito administrativo*, Porto, 1998, esp. 73-85, 127-130; idem, «Revogação dos actos administrativos no contexto da reforma do Código do Procedimento Administrativo», CJA 54 (2005), 33; P. Gonçalves, «Revogação (de actos administrativos)», DJAP VII (1996), 303; A. Marques Mendes, «A propósito de um parecer sobre a revogabilidade das deliberações dos corpos administrativos», RAL 4 (1981), 616; M. M. Diener de Oliveira, «Revogação no Código do Procedimento Administrativo», in AAVV, *O Código do Procedimento Administrativo e o cidadão*, Lisboa, 1993, 125; P. Otero, *O poder de substituição em direito administrativo. Enquadramento dogmático-constitucional*, Lisboa, 1995, II, Lisboa, 1995, *passim*, esp. 579-583; J. Raposo, «Da revogação dos actos administrativos», in AAVV, *Contencioso Administrativo. Breve curso constituído por lições proferidas na Universidade do Minho por iniciativa da Associação Jurídica de Braga*, Braga, 1986, 167; Chr. Bamberger, «Rücknahme und Widerruf begünstigender Allgemeinverfügungen», DVBl. (1999), 1632; P. Baumeister, «Die Rückforderung der §§ 48, 49, 49a VwVfG», NVwZ (1997), 19; D. Ehlers, «Rechtsprobleme der Rückforderung von Subventionen», GewArch (1999), 305; H. U. Erichsen/D. Brügge, «Die Rücknahme von Verwaltungsakten nach § 48 VwVfG und der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch nach § 49a VwVfG», Jura (1999), 496; H. Bronnenmeyer, *Der Widerruf rechtmäßiger begünstigender Verwaltungsakten nach §49 VwVfG*, Berlin, 1994; B. Erbguth, *Der Rechtsschutz gegen die Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte. Zugleich ein Beitrag zur Systematik des §43 VwVfG (Wirksamkeit und Unwirksamkeit von Verwaltungsakten)*, Baden-Baden, 1999; H. Frohn, «Das verwaltungsrechtliche Zweitverfahren: Rücknahme, Widerruf und Wiederaufgreifen», DV 20 (1987), 337; U. M. Gassner, «Rücknahme drittbelastender Verwaltungsakte im Rechtsbe-

- helfsverfahren», JuS (1997), 794; D. Göldner, «Die Rücknahme rechtswidriger beginnender Verwaltungsakte nach dem neuen Verwaltungsverfahren», DÖV (1979), 107; U. Knoke, *Rechtsfragen der Rücknahme von Verwaltungsakten*, Berlin, 1989; F. J. Kopp, «Die rückwirkende Widerruf von begünstigenden Verwaltungsakten nach dem Eintritt einer Sachverhaltsänderung», DV 26 (1993), 183; H. Müller, *Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluß des Europarechts*, Berlin, 2000; F. Ossenbühl, *Die Rücknahme fehlerhafter begünstigender Verwaltungsakte*, Berlin, 1965; R. Bocanegra Sierra, *La revocación de los actos administrativos*, Madrid, 1977; idem, *La anulación de oficio de los actos administrativos*, Oviedo, 1998; J. M. Sala Arquer, *La revocación de los actos administrativos*, Madrid, 1974; E. Guillon/P. Bringuier, «Le pouvoir de retrait de l'acte administratif», AJDA (1978), 300; P. Le Mire, «La stabilité des situations juridiques (et l'évolution de la jurisprudence relative au retrait et à la abrogation)», AJDA (1980), 203. Sobre a substituição e modificação, C. Amado Gomes, «Mudam-se os tempos, mudam-se os actos administrativos: Contributo para a construção de um regime de modificação do acto administrativo por alteração superveniente dos pressupostos», in *Estudos em homenagem ao professor doutor Marcel Cactano no centenário do seu nascimento*, I, Coimbra, 2006, 237; J. Osvaldo Gomes, «Revisão implícita de actos tácitos positivos», BMJ 294 (1980), 23; P. Otero, *O poder de substituição em direito administrativo. Enquadramento dogmático-constitucional*, Lisboa, 1995, passim; esp. II, 495-497, 731-740; B. Preusche, «Zum Ändern und Ersetzen angefochtener Verwaltungsakte», DVBl. (1992), 797. Sobre a suspensão, J. M. Boquera Oliver, «Suspension del acto administrativo», EJB, IV, Madrid, 1995, 6437. Sobre os actos secundários saneadores, J. C. Vieira de Andrade, «Discricionariedade e reforma de actos administrativos vinculados de favoráveis», CJA 11 (1998), 10; J. P. Fernandes, «Ratificação (do acto administrativo)», DJAP VII (1996), 9; A. Pereira Inverno, «A delegação de competências e a ratificação dos actos administrativos. Do Código Administrativo ao Decreto-Lei n.º 100/84», RAL 8 (1985), 68; R. Chancelle de Machete, «Sanação (do acto administrativo inválido)», DJAP VII (1996), 327 (= idem, *Estudos de direito administrativo*, Lisboa, 1974, 113); H. Sodan, «Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern», DVBl. (1999), 729; A. Caracciolo la Grotteria, *La ratifica degli atti amministrativi*, Milão, 1976; S. Piraino, «La correzioni degli atti amministrativi», RTDP (1972), 2013; J. J. Israel, *La régularisation en droit administratif français*, Paris, 1971. Em geral sobre os procedimentos administrativos de controlo, X. Camoim, «Recurso administrativo», DJAP VII (1996), 33; J. Caupers, «Reclamações e recursos», in AAVV, *O Código do Procedimento Administrativo: seminário*, Oeiras, 1992, 89; F. Alves Correia, «Garantias dos administrados», in idem, *Alguns conceitos de direito administrativo*, Coimbra, 2001, 61; P. Costa Gonçalves, *Relações entre as impugnações administrativas necessárias e o recurso contencioso de anulação de actos administrativos*, Coimbra, 1996; J. E. Gonçalves Lopes, «Recurso contencioso de acto não definitivo», RDP 14 (1993), 39; A. Salgado de Matos, «Perspectivas de reforma dos procedimentos administrativos revisivos após a reforma do contencioso administrativo», CJA 54 (2005), 44; J. Casalta Nabais, «Impugnação administrativa necessária no direito fiscal», CJA 17 (1999), 32; P. Otero, «As garantias impugnatórias dos particulares no Código do Procedimento Administrativo», SI 235/237 (1992), 49; idem, «Impugnações administrativas no novo Código do Procedimento Administrativo», JC 196 (1993), 171; 199 (1993), 259; J. Raposo, «Da aplicação da eficácia interruptiva do n.º 2 do artigo 31.º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos à impugnação administrativa necessária», CJA 5 (1997), 33; H. Frohn, «Das verwaltungsrechtliche Zweiverfahren: Rücknahme, Widerruf, Wiederaufgreifen», DV 20 (1987), 337; J. Meister, «Die reformatio in peius im Widerspruchsverfahren», JA (2002), 567. Sobre a reclamação, M. G. Ferreira Pinto, *Considerações sobre a reclamação prévia ao recurso hierárquico*, Lisboa, 1983. Sobre o recurso hierárquico, J. C. Vieira de Almeida, «Implicações de direito substantivo da reforma do contencioso administrativo», CJA 34 (2002), 69; idem «Recurso hierárquico, acto tácito e condenação à prática do acto devido», CJA 53 (2005), 3; D. Freitas do Amaral, *Conceito e natureza do recurso hierárquico*, I, Coimbra, 2005; J. C. Vieira de Andrade, «Em defesa do recurso hierárquico», CJA 0 (1996), 18; P. Costa Gonçalves, *Relações entre as impugnações administrativas necessárias e o recurso contencioso de anulação de actos administrativos*, Coimbra, 1996; A. Salgado de Matos, «Recurso hierárquico necessário e regime material dos direitos, liberdades e garantias», SI 289 (2001), 77; João Miranda, «Em defesa da inconstitucionalidade do recurso hierárquico necessário», CJA 9 (1998), 45; P. Otero, *O poder de substituição em direito administrativo. Enquadramento dogmático-constitucional*, II, Lisboa, 1995, 724-740; M. G. Ferreira Pinto, *Considerações sobre a reclamação prévia ao recurso hierárquico*, Lisboa, 1983; M. T. Melo Ribeiro, «A eliminação do acto definitivo e executório na revisão constitucional de 1989», DJ 5 (1992), 65; 6 (1993), 191; V. Pereira da Silva, «De necessário a útil: a metamorfose do recurso hierárquico no novo contencioso administrativo», CJA 47 (2004), 21; M. Torres, «A garantia constitucional do recurso contencioso», SI 223/228 (1990), 36. Sobre os procedimentos administrativos executivos, M. L. Abrantes Amaral, «A execução dos actos administrativos no projecto de Código de Processo Administrativo Gracioso», RJ 4 (1984), 153; F. Alves Correia, «Executividade», in idem, *Alguns conceitos de direito administrativo*, Coimbra, 2001, 43; J. M. Severino Correia, «Prefácio» a R. Leite Pinto, *Intimação para um comportamento*, Lisboa, 1995, XI, esp. XXII-XXIV; R. Chancelle de Machete, «A execução do acto administrativo», DJ VI (1992), 65 (= idem, *Estudos de direito público*, Coimbra, 2004, 1; idem, «Privilegio da execução prévia», DJAP VI (1994), 448 (= idem, *Estudos de direito administrativo*, Lisboa, 1974, 43); P. Otero, «A execução do acto administrativo no Código do Procedimento Administrativo», SI 238/240 (1992), 207; idem, *Legalidade e administração. O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, Coimbra, 2003, 844-849; M. G. Ferreira Pinto [Dias Garcia], «Breve reflexão sobre a execução coactiva dos actos administrativos», in AAVV, *Estudos. Centro de Estudos Fiscais. Comemoração do XX aniversário*, II, Lisboa, 1983, 525; A. Rodrigues Queiró, «Coacção administrativa», DJAP II (1990), 443; G. Ardnt, *Der Verwaltungsakt als Grundlage der Verwaltungsvollstreckung*, Colónia/Berlin/Bona/Munique, 1967; G. Sadler, *Verwaltungsvollstreckungsgesetz. Verwaltungszusammensetzungsgesetz. Kommentar anhand der Rechtsprechung*, Heidelberg, 2000; W.-R. Schenke/P. Baummeister, «Probleme der Rechtsschutzes bei der Vollstreckung von Verwaltungsakten», NVwZ (1993), 1; R. Poscher, «Verwaltungsakt und Verwaltungsrecht in der Vollstreckung», VerwArch (1998), 111; C. Waldhoff, *Der Verwaltungszwang*, diss., Munique, 2002; W. Weiss, «Gibt es einen Rechtswidrigkeitszusammenhang in der Verwaltungsvollstreckung?», DÖV (2001), 275; I. Aguirre-Luena, *La coacción administrativa directa*, Madrid, 1990; idem, «Ejecución forzosa del acto administrativo», EJB, II, Madrid, 1995, 2653; idem, «Multas coercitivas», EJB, III, Madrid, 1995, 4353; idem, «Vía de hecho», EJB, IV, Madrid, 1995, 6844; J. Barcelona Llop, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Santander, 1995; F. López Menudo, *Vía de hecho y justicia civil*, Madrid, 1988; I. Sevilla Merino, *La protección de las libertades públicas contra la vía de hecho administrativa*, Madrid, 1992; P. Le Mire, «Inexistence et voie de fait», RDP (1978), 1220.