

**CÓDIGO DO PROCEDIMENTO  
ADMINISTRATIVO**

## **Ficha Técnica**

**Área**  
**Vida Cívica**

### **Produtor**

Secretariado para a Modernização Administrativa

### **Autor**

Luís Lingnau Silveira  
(Produtor-Geral Adjunto)

**Composição e Impressão**  
Gráfica Jesus, Lda.

**ISBN** 972-9400-87-3

**Depósito Legal:** 125455/98

**Tiragem:** 5000 exemplares

**Lisboa, Novembro de 1998**

Impressão em papel 100% reciclado

O **INFOCID** é um sistema de informação cujo órgão gestor e executivo é o Secretariado para a Modernização Administrativa e é alimentado por mais de 50 produtores correspondentes a outros tantos serviços da Administração Pública.

Trata-se, pois, de um sistema cooperativo de informação, assente na responsabilidade do Serviço quanto à correcção e actualização da informação que lhe respeita.

O conteúdo do **INFOCID** não fica apenas pela **Informação de Cidadania**, que abrange as **15 áreas temáticas** que constam da contracapa desta publicação.

Integra, também, o **Programa de Gestão de Endereços**, o **Sistema de Informação de Apoio ao Empresário**, a **Base de Dados de Licenciamentos da Administração Pública**, a **ResPública** e o **InfoMunicípio**.

Pode aceder-se à informação **INFOCID** através da rede de terminais multibanco (SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços) – que contará com 200 terminais até final de 1998 e cerca de 1.000 até ao ano 2002 – dos 111 quiosques multimédia instalados em todo o País, das disquetes, dos cd-roms, das brochuras facultadas gratuitamente, e, sempre, através da Internet ( [http : // www.infocid.pt](http://www.infocid.pt) ) e do correio electrónico (correio@infocid.pt).

Está disponível 24 horas por dia e, como se disse, é gratuito.

Para mais esclarecimentos, contacte:

- Produtor identificado na Ficha Técnica.
- Presidência do Conselho de Ministros  
Gabinete do Secretário de Estado da Administração Pública  
e da Modernização Administrativa  
Secretariado para a Modernização Administrativa  
Rua Almeida Brandão, 7  
1200 LISBOA  
Telefone: 0351-1-392 15 00  
Fax. 0351-1- 392 15 99  
Email: [correio@infocid.pt](mailto:correio@infocid.pt)

**CÓDIGO DO PROCEDIMENTO  
ADMINISTRATIVO**

## **I – INTRODUÇÃO**

### **A. O Que é o Código do Procedimento Administrativo?**

O Código do Procedimento Administrativo é a lei geral que regula a actuação dos órgãos da Administração Pública, quando esta, exercendo poderes de autoridade, entra em relação com os particulares.

Este Código foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15 de Novembro, e alterado pelo Decreto-Lei nº 6/96, de 31 de Janeiro.

### **B. O que são Órgãos da Administração Pública?**

Órgãos da Administração Pública são as entidades que tomam decisões em nome desta.

Para efeitos do Código do Procedimento Administrativo, são Órgãos da Administração Pública (artº 2º):

- a) Os Órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas;
- b) Os Órgãos dos Institutos Públicos (p.e. o Instituto Nacional de Estatística ou o Instituto do Emprego e Formação Profissional), e das Associações Públicas (p.e. as Ordens profissionais, como a dos Médicos e a dos Advogados);
- c) Os Órgãos das Autarquias Locais (regiões administrativas, municípios, freguesias) e suas associações e federações.

O Código é também aplicável às entidades concessionárias, quando exerçam poderes de autoridade.

### **C. Código do Procedimento Administrativo aplica-se aos processos especiais?**

Embora o Código seja uma lei geral, as suas regras aplicam-se igualmente aos processos administrativos especiais (como os de concurso, de loteamento, etc.), na medida em que a regulamentação própria destes não disponha de modo diverso, e desde que essa aplicação não cause diminuição das garantias dos particulares (artº 2º).

## **II – PRINCÍPIOS GERAIS**

### **A. A Administração Pública deve obedecer a princípios gerais de actuação?**

A Administração Pública deve sempre respeitar diversos princípios gerais de actuação.

Tem de respeitá-los, assim, não só quando exerce poderes de autoridade (ao conceder uma licença ou nomear um funcionário), mas também quando age como se fosse uma entidade privada (ao comprar um automóvel ou alugar uma máquina) ou quando pratica simples actos técnicos ou materiais (ao construir uma estrada ou tratar um doente num hospital público).

### **B. Quais são os mais importantes desses princípios gerais?**

Os mais importantes desses princípios gerais são os seguintes:

#### **1) Princípio da Legalidade**

A Administração Pública deve obedecer à Lei e ao Direito (artº 3º).

Nesta expressão “Lei e Direito” incluem-se, em especial:

- a Constituição;
- as regras de Direito Internacional, resultantes de tratados ou do costume internacional;
- as regras de Direito Comunitário;
- as leis da Assembleia da República, os decretos-leis do Governo e os decretos legislativos regionais (das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira);



- os regulamentos administrativos (decretos regulamentares do Governo; decretos regulamentares regionais; portarias; despachos normativos; regulamentos dos governos civis; posturas municipais);
- os chamados “princípios gerais de Direito” (como o do não enriquecimento sem causa).

## **2) Princípio da Igualdade**

Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade (artº 5º, nº 1).

Assim, é-lhe vedado favorecer ou desfavorecer alguém por razões de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.

É de notar, porém, que este princípio não impõe uma igualdade de tratamento absoluta.

A igualdade justifica-se em relação a situações equiparáveis; se estão em causa situações objectivamente diferentes, elas devem ser tratadas por forma adequadamente diversa.

## **3) Princípio da Proporcionalidade**

As decisões administrativas que atinjam direitos ou interesses legítimos dos particulares têm de ser adequadas e proporcionadas aos seus objectivos, não causando mais prejuízos àqueles do que os necessários para alcançar estas finalidades e respeitando um equilíbrio na justa medida entre os meios utilizados e os fins a alcançar através deles (artº 5º, nº 2).

#### **4) Princípio da Justiça**

A Administração Pública deve actuar por forma ajustada à natureza e circunstâncias de cada caso ou situação (artº 6º).

#### **5) Princípio da Imparcialidade**

Na sua acção, os órgãos da Administração Pública devem ser isentos, não se deixando influenciar por razões subjectivas ou pessoais, que os levem a favorecer ou desfavorecer indevidamente certos particulares (artº 6º).

#### **6) Princípio da Boa-fé**

A Administração Pública e os particulares devem, nas suas relações, agir com boa-fé, respeitando, em especial, a confiança que possa ter sido criada pela sua actuação anterior (artº 6º-A).

#### **7) Princípio da Colaboração da Administração com os Particulares**

A Administração Pública deve colaborar estreitamente com os particulares, prestando-lhes, em especial, as informações e esclarecimentos de que necessitem (artº 7º). Desenvolvendo este princípio, o Decreto-Lei nº 129/91, de 2 de Abril (artº 2º), dispõe que, nas situações em que sejam possíveis procedimentos diferentes para conseguir um mesmo resultado, a Administração Pública deve adoptar o que seja mais favorável ao particular, em especial para a obtenção de documentos, comunicação de decisões ou transmissão de informações.

## **8) Princípio da Participação**

Cabe à Administração Pública fazer com que os particulares, e as associações que defendam os seus interesses, intervenham na preparação das suas decisões.

Este princípio concretiza-se, especialmente, através da chamada audiência dos particulares, no decurso do procedimento administrativo (artº 8º).

## **9) Princípio da Decisão**

Não é legítimo, aos órgãos da Administração Pública, manterem-se puros e simplesmente silenciosos perante as questões que lhes sejam postas pelos particulares.

Eles têm, pelo contrário, o dever de decidir sobre quaisquer assuntos que lhes sejam apresentados, quer se trate de matérias que digam directamente respeito aos que se lhes dirigem, quer de petições, queixas ou reclamações em defesa da Constituição, das leis ou do interesse geral (artº 9º).

Este dever só deixa de existir se a entidade competente já se tiver pronunciado há menos de dois anos sobre igual pedido, apresentado pelo mesmo particular com idênticos fundamentos.

## **10) Princípio da Desburocratização e da Eficiência**

A Administração Pública deve aproximar os seus serviços da população, agindo por forma desburocratizada, para facilitar a rapidez, economia e eficiência da sua acção (artº 10º).

Uma das consequências deste princípio é a de que a Administração Pública não pode exigir formulários ou formalidades que não sejam expressamente referidos em lei ou regulamento (Decreto-Lei nº 129/91, artº 3º).

### **11) Princípio da Gratuitidade**

Salvo lei especial em contrário, o procedimento administrativo é gratuito (artº 11º).

Se alguma lei especial impuser o pagamento de qualquer taxa ou despesa efectuada pela Administração, o particular que comprove falta de meios económicos será destas isento, total ou parcialmente, conforme os casos.

### **III – SUJEITOS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

São sujeitos do procedimento administrativo, por um lado, a Administração Pública, actuando através dos seus órgãos, e, por outro, os particulares.

#### **A. A Administração Pública**

##### **1. Como funcionam os órgãos colegiais?**

Já que a tomada de decisões pelos órgãos singulares (compostos por uma pessoa só) não apresenta especiais particularidades, interessa, sobretudo, ter em conta as principais regras relativas à formação das deliberações dos órgãos colegiais (constituídos por várias pessoas).

##### **a) Que tipos de reuniões têm os órgãos colegiais?**

Os órgãos colegiais têm reuniões ordinárias ou extraordinárias (artºs 16º a 18º).

As primeiras são previstas por lei ou regulamento.

As segundas são, salvo disposição especial, convocadas pelo presidente do órgão, o qual está obrigado a fazê-lo sempre que pelo menos um terço dos outros membros do órgão colegial (chamados vogais) o solicitarem por escrito, indicando o assunto a tratar.

##### **b) As reuniões dos órgãos colegiais são ou não públicas?**

As reuniões das assembleias municipais de freguesia são, regra geral, públicas (artº 20º, e artº 116º, nº 1, da Constituição).

As demais reuniões dos órgãos administrativos colegiais não são públicas, salvo disposição da lei em contrário. As câmaras municipais e as juntas de freguesia, p.e., devem realizar uma reunião pública mensal.

À realização das reuniões públicas deve ser dada publicidade com, pelo menos, 48 horas de antecedência.

**c) De que assuntos se pode tratar nas reuniões?**

Os órgãos colegiais só podem deliberar, em princípio, sobre os assuntos incluídos na respectiva ordem do dia (artº 19º).

Esta é estabelecida pelo presidente, que nela deve considerar os assuntos indicados por qualquer vogal com o mínimo de cinco dias de antecedência (artº 18º).

Todavia, nas reuniões ordinárias pode também deliberar-se sobre questões que pelo menos dois terços dos membros entenderem dever ser objecto de decisão imediata.

**d) Os órgãos colegiais podem deliberar com a presença de qualquer número de membros?**

Em primeira convocação, os órgãos colegiais só podem, regra geral, deliberar quando estiver presente a maioria do número legal de membros com direito a voto. Não estando presente essa maioria, é convocada nova reunião, com intervalo de, pelo menos 24 horas, podendo então o órgão deliberar se estiver presente um terço dos membros com direito a voto, em número não inferior a três. O número de presenças exigidas em qualquer destas situações é chamado “quorum” (artº 23º).

### **e) O voto é obrigatório?**

Salvo lei em contrário, todos os membros dos órgãos colegiais consultivos (ou seja, que só dão pareceres) que estejam presentes na reunião, e não se encontrem impedidos, devem votar, sendo-lhes assim proibida a abstenção.

Nos demais casos, a abstenção é possível (artº 23º).

### **f) Como se vota?**

Como regra, a votação é nominal – ou seja, ao exprimir o seu voto, cada membro é identificado (artº 24º).

Mas são tomadas por escrutínio ou voto secreto as deliberações que envolvam a apreciação do comportamento ou qualidades de qualquer pessoa. Na dúvida, o órgão colegial decide sobre a forma de votação.

### **g) Como se forma a deliberação?**

Excepto se a lei determinar outro sistema, as deliberações são tomadas por maioria absoluta – isto é, desde que nesse sentido votem metade e mais um dos membros presentes à reunião.

Se não se formar maioria absoluta, nem houver empate, faz-se nova votação; e, se a situação se mantiver, a deliberação é adiada para a reunião seguinte, na qual bastará a maioria relativa – ou seja, que uma das propostas de decisão obtenha mais votos que qualquer das outras porventura apresentadas (artº 25º).

Na hipótese de empate, o presidente tem o direito de desempatar (voto de qualidade), excepto tratando-se de escrutínio secreto. Neste último caso, haverá nova votação; se continuar o empate, a deliberação é adiada para a reunião

seguinte, onde, se este permanecer, se deliberará por votação nominal (artº 26º).

#### **h) Como são formalizadas (ou registadas) as deliberações?**

De cada reunião dos órgãos colegiais é lavrada acta (artº 27º).

As deliberações nela tomadas só produzem efeitos depois de a respectiva acta (ou, se o órgão assim o decidir, após assinada, na própria reunião, a minuta desta) haver sido aprovada.

Os membros que, em certa votação, tenham ficado em minoria, podem fazer constar da acta o seu voto de vencido e os respectivos fundamentos. Se assim procederem, ficarão isentos de eventuais responsabilidades pela deliberação tomada.

## **2. Competência**

#### **a) Que entidade pública tem poder para intervir no procedimento administrativo?**

A lei determina qual é o órgão administrativo que tem poder (ou competência) para intervir no procedimento administrativo, e, em especial, para nele tomar a decisão final (artº 29º).

A competência é fixada, em regra, no início do procedimento administrativo (artº 30º).



## **b) Como se controla a competência?**

Antes de tomar qualquer decisão, o órgão administrativo deve certificar-se de que tem para isso competência (artº 33º).

A eventual incompetência de certo órgão administrativo deve ser declarada, por este mesmo, por sua iniciativa, podendo também ser invocada por qualquer interessado.

## **c) Delegação de poderes**

### **c.1) A competência de certo órgão é absolutamente exclusiva?**

Não. Desde que a lei o admita, o órgão normalmente competente para decidir em certa matéria pode permitir que outro órgão ou agente administrativo pratique também actos sobre os mesmos assuntos.

Nisto consiste a delegação de poderes (artº 35º).

A delegação de poderes é sempre possível, tratando-se de actos de administração ordinária, quando conferida por certo órgão em favor do seu inferior hierárquico, adjunto ou substituto, ou por um órgão colegial em favor do seu presidente (salvo, neste último caso, se lei especial estabelecer uma particular repartição de competências entre esses órgãos).

### **c.2) Pode haver uma delegação por parte do delegado?**

Salvo se a lei o impedir, o delegante pode autorizar o delegado a delegar por sua vez os poderes daquele recebidos (artº 36º).

Está-se, então, perante a subdelegação de poderes.

### **c.3) A que condições devem obedecer a delegação e os actos praticados ao seu abrigo?**

No acto de delegação ou subdelegação devem ser indicados concretamente os poderes que através dele são delegados ou subdelegados (artº 37º).

A delegação e a subdelegação devem ser publicadas no Diário da República (II Série), ou, tratando-se da administração local, no boletim da respectiva autarquia.

O órgão delegado ou subdelegado deve mencionar essa qualidade em todos os actos praticados ao abrigo da delegação ou subdelegação.

### **c.4) O delegante ou subdelegante perde qualquer poder de intervenção na matéria em questão?**

O delegante ou subdelegante não perde, completamente, por força da delegação ou subdelegação, a possibilidade de intervir na regulação da matéria em questão.

Assim, por um lado, pode dirigir instruções obrigatórias para o delegado ou subdelegado, quanto à forma de este exercer os seus poderes.

Por outro, pode chamar a si (ou avocar) de novo o poder de tomar as decisões em causa.

Por fim, tem a faculdade de revogar (ou seja, destruir os respectivos efeitos) os actos praticados pelo delegado ou subdelegado (artº 39º).

### **3. Garantias de imparcialidade**

#### **Os titulares de órgãos ou os agentes da Administração Pública podem intervir em quaisquer procedimentos administrativos?**

Com vista a garantir a imparcialidade da Administração Pública, os titulares dos seus órgãos e os respectivos agentes não podem intervir em todo e qualquer procedimento administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado.

#### **a) Quais são os casos de impedimento?**

As situações de impedimento na intervenção no procedimento administrativo são definidas por forma expressa e taxativa (artº 44º).

Trata-se, nomeadamente:

- de recurso de decisão proferida pelo próprio, ou com sua intervenção;
- de anterior intervenção no procedimento, do próprio ou certos seus familiares, como perito ou mandatário;
- de anteriormente se ter dado parecer sobre a questão a resolver;
- da existência de interesse, no procedimento, do titular do órgão ou agente, ou de certos seus familiares;
- de contra o titular de órgão ou agente da Administração, ou certos seus familiares, estar interposta acção em tribunal, pelo interessado ou seu cônjuge.

**b) Para além dos impedimentos, podem outras situações obstar à intervenção no procedimento?**

Para além dos casos de impedimento, o titular do órgão ou agente deve pedir escusa (ou dispensa) de intervir no procedimento, se ocorrer situação pela qual possa razoavelmente suspeitar-se da sua isenção.

Até à decisão final, e pelas mesmas razões, pode qualquer interessado opor suspeição a titulares de órgãos ou agentes que intervenham no procedimento (artº 48º).

**c) Quem decide do impedimento ou sobre a escusa ou suspeição?**

Cabe ao superior hierárquico do órgão ou agente em questão (ou, tratando-se de órgão colegial, ao seu presidente) declarar o eventual impedimento ou pronunciar-se sobre a escusa ou suspeição (artº 45º).

**d) Quais os efeitos da declaração de impedimento ou da decisão de procedência sobre escusa ou suspeição?**

Declarado o impedimento ou decidida a procedência da escusa ou suspeição, o titular do órgão ou agente é substituído pelo seu substituto legal, a menos que o superior hierárquico queira avocar (isto é: chamar a si) a questão (artº 47º).

**e) Qual o valor dos actos praticados por titulares de órgãos impedidos?**

Os actos praticados por titulares de órgãos impedidos são anuláveis (artº 51º).

## **B. Os particulares**

### **1. Quem tem direito (ou legitimidade) para intervir no procedimento administrativo?**

Têm, em geral, direito (ou legitimidade) para iniciar o procedimento administrativo, e nele intervir, aqueles de cujos interesses este trata, bem como as associações sem carácter político<sup>(1)</sup> que tenham por fim a defesa de tais interesses.

Se estiverem em causa interesses difusos, pertencentes a certos grupos ou conjuntos de pessoas, mas não a cada uma destas individualmente considerada (tais como os relativos ao ambiente, à saúde pública, ao património cultural), têm legitimidade para intervir no procedimento:

- os cidadãos que sofram ou possam sofrer prejuízos em interesses dessa natureza;
- tratando-se de interesses difusos de residentes em certa circunscrição, os órgãos autárquicos dessa área ou as associações dedicadas à protecção de tais interesses;
- os residentes na circunscrição em que se localizarem os bens do domínio público afectados pela acção da Administração.

---

<sup>(1)</sup> O texto do Código recusava também legitimidade às associações sindicais, mas essa exclusão foi declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional (Acórdão nº 118/97, Diário da República, II Série, de 22 de Abril de 1997).

## **2. A intervenção dos particulares tem sempre de ser pessoal?**

Não. Os particulares podem intervir no procedimento pessoalmente, ou fazendo-se ainda representar ou assistir (ou seja, apoiar) por advogado ou solicitador (artº 52º).

Os menores ou outros incapazes têm de intervir através dos seus representantes legais.

## **IV – CARACTERÍSTICAS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

### **Quais são as principais características do procedimento administrativo?**

#### **A. Princípio do inquisitório**

No procedimento administrativo, o interesse público tem um peso superior ao dos particulares.

Por isso, ainda que o procedimento tenha tido início a requerimento de um particular, a Administração Pública pode realizar todas as diligências que considere convenientes, mesmo para além das matérias referidas por aquele.

E pode decidir coisa diferente ou mais ampla do que o pedido do interessado.

Estas regras constituem aplicação do chamado “Princípio do inquisitório” (artº 56º).

#### **B. Dever de celeridade**

O procedimento administrativo deve ser rápido e eficaz, tendo, em princípio, de estar concluído no prazo de 90 dias – prazo este prorrogável, por uma ou mais vezes, até ao limite de mais 90 dias (artºs 57º, 58º).

No âmbito deste procedimento, é de dez dias o prazo geral, quer para a prática de actos pela Administração, quer para os particulares requererem ou praticarem quaisquer actos (artº 71º).

### **C. Audiência dos interessados**

Em qualquer fase do procedimento, podem os órgãos administrativos ouvir os interessados sobre questões para eles relevantes (artº 59º).

### **D. Dever de colaboração**

Os particulares devem colaborar para o esclarecimento de quaisquer factos e a descoberta da verdade.

### **E. Direito à informação**

Num Estado Democrático, o procedimento administrativo tem de ser transparente.

Esta transparência implica o direito à informação dos particulares, que tem naturalmente intensidade diferente segundo a sua maior ou menor relação com os interesses em jogo.

#### **1. Particulares directamente interessados**

##### **a) A que informação têm direito os directamente interessados?**

Os particulares directamente interessados no procedimento têm direito a requerer informação sobre o andamento deste e a resolução definitiva nele tomada.

Esta informação deve ser prestada no prazo de dez dias (artº 61º).



## **b) Os directamente interessados podem consultar o processo?**

Os particulares directamente interessados têm direito a consultar o processo que não contenha documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica.

Esse direito abrange os documentos nominativos relativos a terceiros – i.e., em que estes estejam ou possam ser identificados – desde que excluídos os dados pessoais que não sejam públicos (artº 62º).

## **c) E podem obter certidões?**

Os directamente interessados têm direito, pagando aquilo que para tanto seja devido, a obter certidão, reprodução ou declaração autenticada dos documentos incluídos no processo (artº 62º).

As certidões, reproduções ou declarações autenticadas respeitantes aos requerimentos por eles apresentados, bem como à situação do respectivo procedimento e sua eventual resolução, são obrigatoriamente passadas, independentemente de despacho, no prazo de dez dias (artº 63º).

## **2. Outros particulares com interesse legítimo**

Os particulares não directamente interessados no procedimento, mas que demonstrem ter nele algum interesse legítimo, têm também direito a solicitar as informações indicadas. O exercício desse direito depende, porém, de despacho do dirigente do serviço competente (artº 64º).

### **3. Acesso aos documentos da Administração**

Embora consagrado no Código do Procedimento Administrativo, o acesso aos documentos administrativos por parte de quaisquer pessoas, mesmo que não interessadas no procedimento, está regulado na Lei nº 65/93, de 26 de Agosto (parcialmente alterada pela Lei nº 8/95, de 29 de Março).

#### **a) O que são documentos administrativos?**

São considerados documentos administrativos quaisquer suportes de informação (não apenas “papéis”, portanto) gráficos, sonoros, visuais, informáticos ou registos de outra natureza, elaborados ou detidos pela Administração Pública (artº 4º da Lei nº 65/93).

#### **b) Em que consiste o acesso aos documentos administrativos?**

O acesso aos documentos administrativos pode ter lugar através de (artº 12º da Lei nº 65/93):

- Consulta gratuita, efectuada nos serviços que os detêm;
- Reprodução por fotocópia ou por qualquer meio técnico;
- Passagem de certidão pelos serviços da Administração.

#### **c) Quem tem direito de acesso aos documentos administrativos?**

Como regra, todos têm direito de acesso aos documentos administrativos, sem que para isso tenham de alegar qualquer especial interesse (artº 7º da Lei nº 65/93).

Aos documentos nominativos (isto é, que contenham dados de que constem apreciações sobre pessoa identificada ou identificável, ou sejam relativos à

intimidade da sua vida privada) só podem ter acesso as pessoas a que respeitem, ou, ainda, sob certas condições, os terceiros que possuam interesse directo e pessoal em obter tal informação.

As informações de carácter médico só podem ser comunicadas ao interessado através de médico por ele indicado.

**d) O acesso obedece a alguns critérios gerais?**

A Administração Pública deve facultar o acesso de acordo com os princípios de publicidade, de transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade (artº 1º da Lei nº 65/93).

**e) É sempre livre o acesso a todos os documentos administrativos?**

Embora seja essa a regra, o acesso a certos tipos de documentos administrativos está, excepcionalmente, vedado em alguns casos, ou subordinado a determinadas limitações.

De entre essas situações excepcionais, as principais são as seguintes:

- documentos relativos a matérias em segredo de justiça (artº 6º da Lei nº 65/93);
- documentos cujo conhecimento possa causar risco ou dano à segurança interna ou externa do Estado – enquanto classificados como tais, o acesso a estes documentos é vedado ou sujeito a autorização (artº 5º da Lei nº 65/93);
- documentos de processos ainda não concluídos ou preparatórios de uma decisão – o acesso aos quais só é possível após a tomada de decisão, o

arquivamento do processo ou depois de decorrido um ano sobre a sua elaboração (artº 7º da Lei nº 65/93);

- a Administração pode ainda recusar o acesso a documentos cuja comunicação ponha em risco segredos comerciais, industriais ou sobre a vida interna das empresas (artº 10º da Lei nº 65/93).

#### **f) Como se exerce o acesso?**

O acesso aos documentos administrativos deve ser requerido por escrito de que constem a identificação deles e o nome, morada e assinatura do interessado.

Em cada departamento ministerial, secretaria regional, autarquia, instituto ou associação pública deve existir uma entidade responsável por assegurar tal acesso.

A resposta da Administração (facultando o acesso, recusando-o, ou indicando em que outro serviço o documento se encontra) deve ser dada no prazo de dez dias.

Da recusa do acesso pode o requerente reclamar para a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, que sobre o caso elabora um relatório.

A esta Comissão compete, ainda, em especial:

- dar parecer sobre o acesso aos documentos nominativos e o sistema de classificação de documentos;
- elaborar um relatório anual sobre a aplicação da legislação relativa ao acesso aos documentos administrativos (artºs 13º a 21º da Lei nº 65/93).

Se a Administração mantiver a recusa do acesso, após receber o relatório da Comissão, o interessado pode pedir ao tribunal administrativo a intimação daquela a facultar a consulta ou passar a certidão pedida (artº 17º da Lei nº 65/93).

A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) é um organismo independente, que funciona junto da Assembleia da República, e que está instalado na Rua de S. Bento, nº 148, em Lisboa.

#### **4. Notificações**

Expressão do direito à informação são-no também as notificações feitas no decurso do procedimento administrativo.

##### **a) Que actos devem ser notificados?**

Salvo os que sejam já conhecidos dos interessados, devem ser-lhes notificados os actos que (artº 66º);

- decidam sobre pedidos por eles feitos
- imponham deveres ou sanções, ou causem prejuízos
- criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afectem as condições do seu exercício

##### **b) Como podem ser feitas as notificações?**

As notificações podem ser feitas (artº 70º):

- pessoalmente
- por correio
- por telegrama, telefone, telex ou telefax (em caso de urgência)

- por edital ou por anúncio em jornal oficial ou periódico (se os interessados forem desconhecidos ou em grande número)

As notificações feitas por telefone devem ser confirmadas pessoalmente ou pelo correio no primeiro dia útil imediato.

**c) Em que prazo devem ser feitas as notificações?**

Salvo disposição especial, os actos administrativos devem ser notificados no prazo de oito dias a partir da data em que são praticados (artº 69º).

**d) O que deve constar das notificações?**

Das notificações deve constar (artº 68º):

- o texto integral do acto (ou um resumo dele, se for favorável ao interessado ou tratar de questão processual)
- a identificação do procedimento, incluindo a indicação do autor e da data do acto
- o prazo para eventual reclamação ou recurso contra o acto, e a entidade a que estes devem ser dirigidos.

## **V – A MARCHA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

### **A. Começo do procedimento**

#### **Como pode começar o procedimento administrativo?**

O procedimento administrativo pode começar, conforme os casos:

- ou por iniciativa da Administração Pública;
- ou por requerimento dos interessados.

#### **1. Iniciativa da Administração Pública**

##### **Como podem os particulares saber se a Administração Pública deu início a um procedimento a eles relativo?**

Quando toma a iniciativa de um procedimento administrativo, a Administração Pública está obrigada a comunicá-lo às pessoas cujos direitos ou interesses possam por ele ser atingidos. Essa comunicação deve indicar a entidade que tomou tal iniciativa, a data em que ela teve lugar, o serviço por onde o procedimento corre e o assunto a que este respeita (artº 51º).

#### **2. Requerimento**

##### **a) Por que forma pode fazer-se o requerimento?**

Os requerimentos devem, em regra, ser feitos por escrito; só em casos especiais a lei admite que os requerimentos possam ser apresentados verbalmente. Nesta hipótese, o serviço público que os receba deve passá-los a escrito (artº 75º).

Os requerimentos escritos devem ser apresentados em folhas de papel normalizadas, brancas ou de cores pálidas, de formato A4 ou papel contínuo.

Mas não poderão ser recusados por não serem apresentados por essa forma, desde que sejam legíveis (Decreto-Lei nº 192/90, de 4 de Abril).

## **b) O que deve constar do requerimento?**

Do requerimento inicial deve constar (artº 74º):

- b.1)** a indicação do órgão administrativo a que se dirige;
- b.2)** a identificação do requerente, com menção do nome, estado, profissão e residência;
- b.3)** a descrição dos factos em que o requerimento se baseia, e, se possível, também os seus fundamentos de Direito;
- b.4)** a clara e precisa indicação daquilo que se pede;
- b.5)** a data e a assinatura do requerente, ou, se não souber ou não puder assinar, a de outra pessoa em vez dele (assinatura a rogo).

Em cada requerimento deve, em regra, fazer-se um só pedido.

## **c) O que sucede aos requerimentos que apresentem deficiências?**

Os requerimentos cujo autor não seja neles identificado ou cujo pedido se não perceba, de todo em todo, são desde logo rejeitados.

Ressalvados este casos mais graves, se os requerimentos não satisfizerem alguma ou algumas das condições acima referidas, os serviços que os receberem devem convidar os requerentes a corrigir as deficiências verificadas.

Mas, se se tratar de pequenas irregularidades ou de imperfeição na expressão dos pedidos, os próprios serviços devem, por sua iniciativa, emendar tais falhas ligeiras (artº 76º).

## **d) Onde devem ser apresentados os requerimentos?**



Os requerimentos devem, em regra, ser apresentados nos serviços dos órgãos administrativos a que se dirijam.

Os requerimentos dirigidos a órgãos centrais (de um Ministério, por exemplo) podem ser apresentados nos serviços ou delegações regionais ou locais desse organismo.

E, se na área da residência do requerente não existirem tais serviços ou delegações regionais ou locais, os requerimentos podem ser apresentados, conforme os casos, na Secretaria do Governo Civil do distrito ou no Gabinete do Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores ou da Madeira (artº 77º).

**e) Podem enviar-se requerimentos por correio?**

Os requerimentos podem, normalmente, ser enviados pelo correio, com aviso de recepção (artº 79º).

Mas convém, neste caso, ter muito cuidado com o cumprimento de possíveis prazos para a recepção do requerimento. É que os nossos tribunais têm entendido que a data da recepção do documento é a da entrada no serviço a que é dirigido, e não a da remessa. Por outras palavras: o risco de eventual atraso dos correios corre por conta do requerente.

**f) É obrigatória a passagem de recibo pela entrega do requerimento?**

O requerente pode exigir a passagem de recibo pela entrega do requerimento. O sistema habitual consiste na aposição de carimbo em cópia ou duplicado do requerimento (artº 81º).

**g) E se o requerimento for apresentado a órgão incompetente?**

**g.1)** Se, por erro desculpável, o requerimento for apresentado, dentro do prazo, mas a órgão incompetente:

- tratando-se de órgão do mesmo Ministério ou pessoa colectiva (i.e., organismo ou serviço com direitos e deveres próprios), o requerimento é enviado ao órgão competente pelos próprios serviços, disso se notificando o particular;
- no caso de o órgão competente pertencer a outro Ministério ou pessoa colectiva, o requerimento é devolvido ao particular, com indicação da entidade a quem o deve apresentar. Nesta hipótese, começa a correr novo prazo, para apresentação do requerimento, a partir da notificação da devolução.

**g.2)** Se o erro do particular for considerado indesculpável, o requerimento não é apreciado, disso se notificando o interessado em prazo não superior a 48 horas.

**g.3)** O regime mencionado é também aplicável a quaisquer petições, reclamações ou recursos apresentados no âmbito do procedimento administrativo (artº 34º).

## **B. Medidas provisórias**

Desde o início do procedimento, e em qualquer estado deste, o órgão competente para a decisão pode, por sua iniciativa ou a pedido dos interessados, ordenar as medidas provisórias necessárias, se houver justo receio de prejuízo grave ou de difícil reparação dos interesses públicos em causa.

As medidas provisórias (p.e. o embargo duma construção cuja legalidade se discute), têm de ser fundamentadas, e decretadas por certo prazo (artº 84º).

## **C. Instrução**

### **Como se prepara a decisão?**

A preparação da decisão consiste na prova dos factos e no estudo das questões de Direito relevantes para o conteúdo dela.

Ao conjunto destas diligências se chama a instrução do procedimento.

### **1. Competência**

#### **A quem compete a instrução?**

A instrução cabe, salvo disposição especial, ao órgão competente para a decisão.

Mas ele pode delegá-la em subordinado seu, ou encarregar este de certas diligências concretas (artº 86º).

### **2. Prova**

#### **a) A quem cabe fazer a prova?**

Aos interessados cabe fazer a prova (ou requerer as respectivas diligências) dos factos que tenham alegado.

Independentemente disso, porém, o instrutor do procedimento deve procurar averiguar todos os factos de interesse para a decisão do procedimento (arts 87º e 88º).

#### **b) Que meios de prova se podem utilizar?**

Podem utilizar-se todos os meios de prova admitidos em Direito, nomeadamente, exames, vistorias, avaliações, testemunhas.

### **3. Pareceres**

Por vezes, a lei impõe ou admite que a decisão seja antecedida da emissão de pareceres sobre certos aspectos de facto ou de Direito, elaborados por entidades ou técnicos especializados (artº 98º).

Os pareceres, devidamente fundamentados, devem em regra ser formulados no prazo de trinta dias.

Como princípio geral, os pareceres referidos na lei consideram-se obrigatórios (necessários), mas não vinculativos (podendo, na decisão, ser acolhidos ou não) – artº 99º.

#### **D. Audiência dos interessados**

##### **1. É sempre obrigatório ouvir os interessados?**

Para além da possibilidade, já antes referida, de os interessados serem ouvidos, por iniciativa da Administração, em qualquer fase do procedimento, eles têm direito a sê-lo, antes da decisão final, devendo ser informados sobre o sentido possível desta (artº 100º).

A realização da audiência suspende a contagem de prazos em todos os procedimentos administrativos.

Excepcionalmente, a audiência não tem lugar:

- em caso de urgência;
- se for de prever que tal audiência possa comprometer a execução ou utilidade da decisão;
- se o número de interessados a ouvir for tão alto que torne a audiência impraticável, caso em que, quando possível, se deve proceder a consulta pública.

E o instrutor pode, também, dispensar a audiência (artº 103º):

- se os interessados já se tiverem pronunciado;
- ou se o processo apontar no sentido de uma decisão que lhes seja favorável.

## **2. Como se procede à audiência?**

O instrutor decide, em cada caso, se a audiência deve ser escrita ou oral.

No primeiro caso, os interessados são notificados para, no prazo de dez dias, dizerem o que se lhes oferecer sobre as questões relevantes para a decisão, requerer novas diligências de prova ou juntar documentos.

No segundo, eles serão convocados para ser ouvidos com a antecedência mínima de oito dias (arts 101º e 102º).

### **3. Como se pode proceder à audiência em procedimentos que envolvam grande número de interessados?**

A audiência em procedimentos que envolvam grande número de interessados não pode, é claro, efectuar-se por forma exactamente igual à relativa aos procedimentos aplicáveis a uma ou poucas pessoas. Ela está hoje regulada na Lei nº 83/95, de 31 de Agosto, constituindo objecto do chamado direito procedimental de participação popular.

Este direito aplica-se a planos de desenvolvimento das actividades da Administração Pública, a planos de urbanismo, planos directores e de ordenamento do território, à decisão sobre localização e realização de obras públicas e outros empreendimentos com efeitos no ambiente e nas condições sociais e económicas de vida das populações.

#### **a) Como se anunciam estes procedimentos?**

Os referidos procedimentos são anunciados por edital e anúncio em dois jornais de grande circulação e num jornal regional, quando existir (artº 5º da Lei nº 83/95).

#### **b) Quem pode exercer o direito procedimental de participação popular?**

Podem exercer o direito de participação popular, e intervir nas várias fases dos respectivos procedimentos, quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e

políticos e as associações e fundações defensoras dos chamados interesses difusos (saúde pública, ambiente, qualidade de vida, consumo, património cultural, domínio público), independentemente de terem ou não interesse directo no procedimento em questão.

Do mesmo direito gozam as autarquias locais em relação aos interesses dos residentes na área geográfica da sua competência (artº 2º da Lei nº 83/95).

Algumas leis especiais reconhecem expressamente às associações de defesa de certos interesses difusos o direito de representar as pessoas a que estes respeitam nos procedimentos a eles relativos – em especial nas fases de consulta e audição pública. Refiram-se, de entre elas:

- a Lei nº 24/96, de 31 de Julho (Defesa dos consumidores), artº 18º, 1, c) e f);
- a Lei nº 35/98, de 18 de Julho (Estatuto das Organizações não Governamentais de Ambiente), arts 5º, 9º;
- a Lei nº 13/85, de 6 de Julho (Lei do Património Cultural Português), artº 6º.

**c) É possível consultar os documentos preparatórios dos referidos empreendimentos colectivos?**

Para prepararem a apresentação das suas opiniões, os interessados – ou as demais entidades referidas em b) – podem consultar os documentos preparatórios dos citados empreendimentos colectivos, dentro de prazo que, salvo razões de urgência, não deve ser inferior a 20 dias contados do anúncio (artº 6º da Lei nº 83/95).

**d) Como se realiza a audição?**

Nos cinco dias posteriores ao termo do período de consulta, os interessados – ou as demais entidades referidas em b) – devem comunicar se pretendem ser ouvidos oralmente ou apresentar observações escritas.

A audiência oral tem lugar em audiência pública.

Se a autoridade instrutora dever proceder a mais de vinte audições, pode determinar aos interessados que escolham entre si representantes – e, se estes o não fizerem, escolhê-los ela própria (arts 7º, 8º, 10º da Lei nº 83/95).

**e) Qual o seguimento das observações escritas ou orais feitas?**

A entidade instrutora, ou, quando não for competente para a decisão, a autoridade promotora do projecto, deve responder às observações formuladas, justificando as opções tomadas – embora não tenha, claro está, de as aceitar (artº 9º da Lei nº 83/95).

**f) Como se procede nos aspectos não regulados pela Lei nº 83/95?**

Em tudo o que não esteja regulado na Lei nº 83/95 aplica-se, aos procedimentos relativos a grande número de pessoas, o regime geral constante do Código do Procedimento Administrativo (artº 11º da Lei nº 83/95).

**E. Extinção do procedimento**

**Como termina ou se extingue o procedimento?**

**1. A decisão**



A forma normal de extinção do procedimento administrativo é a decisão final, que tem de ser expressa e resolver todas as questões surgidas durante aquele (artº 107º).

Quando o instrutor não for competente para a decisão, deve elaborar um relatório em que resuma o conteúdo do procedimento e formule uma proposta de solução (artº 105º).

As decisões devem, em regra, ser tomadas por escrito.

Mas as decisões dos órgãos colegiais só terão de ter a forma escrita quando a lei o exigir. De qualquer modo, devem sempre ser registadas numa acta (artº 122º).

#### **a) Conteúdo da decisão**

##### **Há elementos que devem constar necessariamente da decisão?**

A decisão deve, obrigatoriamente conter (artº 123º):

- a indicação da entidade que toma a decisão, e a menção de que o faz por delegação, se for esse o caso;
- a indicação da pessoa ou pessoas a quem a decisão respeita;
- a enunciação dos factos ou actos que deram origem à decisão, se isso for de interesse para apreender o conteúdo desta;
- os fundamentos da decisão, se a lei o exigir;
- o objecto ou questão a que a decisão respeite;
- o sentido da decisão (ou seja, aquilo que ela determina);
- a data em que a decisão é tomada;
- a assinatura do autor da decisão ou do presidente do órgão colegial que a haja tomado.

Todas estas menções devem ser feitas de forma clara, precisa e completa.

## **b) Fundamentação da decisão**

### **Têm de indicar-se as razões que fundamentam a decisão?**

Como acima se referiu, só quando a lei o exige é que a decisão tem de conter as razões que a fundamentam.

Porque, todavia, o conhecimento dessas razões é essencial para apreender o sentido da decisão – e para contra ela reagir, se for caso disso - a verdade é que o Código impõe esse dever de fundamentação na maioria dos casos (artº 124º).

Assim é que têm de ser fundamentadas as decisões que:

- neguem, extingam, restrinjam ou de algum modo afectem direitos ou interesses protegidos por lei, ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- decidam reclamações ou recursos;
- decidam em contrário de pedido ou exposição apresentados por particulares;
- não concordem com parecer, informação ou proposta dos serviços;
- resolvam certo caso de modo diferente daquele por que a Administração Pública habitualmente trate situações semelhantes;
- revoguem (isto é: destruam os efeitos), modifiquem ou suspendam decisões anteriores.

A fundamentação deve ser expressa, clara, suficiente (para se perceberem as razões que basearam a decisão), e não contraditória.

A fundamentação das deliberações tomadas por votação secreta é feita pelo presidente, após a votação, e com base na discussão anterior (artº 24º).

### **c) Notificação da decisão**

**Como podem os interessados tomar conhecimento das decisões que lhes respeitem?**

As decisões devem ser notificadas aos interessados, nos termos e pela forma acima indicados para a generalidade dos actos administrativos.

Especialmente importantes são, a este propósito, a obrigação de comunicação dos fundamentos do acto (quando a lei estabeleça que este os deve conter) e a menção da entidade junto da qual se possa impugnar ou atacar a decisão, bem como o prazo para o fazer.

Tratando-se de actos orais e não constantes de acta, que devam ser fundamentados, os interessados podem requerer que, para efeitos de impugnação, tal fundamentação seja passada a escrito e a eles comunicada no prazo de dez dias.

### **d) O silêncio da Administração Pública**

**Que sucede em caso de silêncio da Administração Pública?**

Como bem se compreende, se a Administração Pública se mantiver em silêncio, sem decidir no termo do procedimento, isso pode comprometer e prejudicar os interesses dos particulares.

Por isso, o Código atribui certo significado a esse silêncio ou inércia dos órgãos administrativos.

E fá-lo sob duas formas:

#### **d.1) Deferimento tácito (decisão positiva)**

Se a prática de um acto administrativo ou o exercício de um direito por um particular depender da aprovação ou autorização de um órgão da Administração (por exemplo nos casos de licenciamento de obras, de pedidos de alvarás de loteamento, de autorização de investimento estrangeiro), consideram-se estas concedidas, se ele não decidir dentro de certo prazo – regra geral 90 dias.

Este sentido positivo, atribuído pela lei, em certos casos, ao silêncio da Administração, chama-se deferimento tácito (artº 108º).

#### **d.2) Indeferimento tácito (decisão negativa)**

O deferimento tácito, embora abrangendo importante número de casos, constitui, contudo, a excepção.

A regra geral é a de que o silêncio da Administração Pública tem o valor de uma decisão negativa, o que constitui o indeferimento tácito.

Assim, se um órgão da Administração não decide certo pedido de um particular no prazo em que o deve fazer – e que é, salvo norma especial, também de 90 dias – este tem o direito de considerar tal silêncio como uma decisão negativa. Isto, com vista a poder, a partir de então, impugná-la ou atacá-la pelos meios que estejam ao seu alcance (artº 109º).

## **2. Formas excepcionais de cessação do procedimento**

### **O procedimento administrativo pode cessar sem haver decisão final?**

O procedimento administrativo pode ainda cessar em algumas situações excepcionais, as principais das quais são (arts 110º a 113º):

- a desistência do pedido
- a renúncia, pelo particular, aos seus direitos ou interesses

- a deserção (paragem do processo por mais de 6 meses, por facto da responsabilidade do particular)

Note-se, porém, que em qualquer destas hipóteses a Administração pode entender que é do interesse público tomar uma decisão final, continuando nesse caso o procedimento até ao seu termo.

O procedimento pode, também, cessar por falta de pagamento de taxas ou despesas devidas, ou se o seu objectivo se tornar inútil ou impossível.

## **F. Execução das decisões**

### **1. A Administração pode executar por si as suas decisões?**

Assim é, de facto.

Desde que o faça pelas formas e nos termos permitidos por lei, a Administração pode, se necessário usando a força, executar as suas decisões, sem ter de para isso recorrer previamente aos tribunais (artº 149º).

### **2. A Administração pode, directa e imediatamente, praticar actos ou operações materiais?**

Em princípio, tal não é possível.

Salvo em caso de urgência, a Administração só pode praticar actos ou operações materiais (p.e. demolir uma casa, construir uma estrada) que afectem

direitos ou interesses legalmente protegidos, se, antes, houver tomado a decisão de que aqueles constituem execução (artº 151º).

### **3. A execução está sujeita a alguns limites?**

Na medida do possível, na execução das decisões administrativas devem, garantindo-se embora os seus objectivos, ser utilizados os meios que envolvam menor prejuízo para os particulares (artº 151º).

### **4. Como podem os particulares ter conhecimento da execução?**

O propósito de proceder à execução deve ser notificado aos interessados, podendo sê-lo ao mesmo tempo que a decisão que se destina a efectivar (artº 152º).

## **VI – INVALIDADE DOS ACTOS OU DECISÕES**

### **Qual o valor dos actos ou decisões ilegais?**

Os actos ou decisões contrários à lei são inválidos.

A invalidade pode, porém, assumir a forma de anulabilidade ou de nulidade.

### **A. Anulabilidade**

#### **1) Em que consiste a anulabilidade?**

A anulabilidade é a forma geral de invalidade: assim, os actos ou decisões administrativos contrários à lei são anuláveis, salvo se esta estabelecer coisa diferente.

O acto anulável produz, em princípio, os seus efeitos normais. Mas pode vir a ser anulado ou revogado (artº 135º).

#### **2) Qual o regime da anulabilidade?**

a) A anulabilidade tem de ser invocada em tribunal dentro de certo prazo.

Este prazo é, para os particulares, de dois meses, e, para o Ministério Público, de um ano.

Aliás, é dentro do maior destes prazos – ou seja, o de um ano – que o acto anulável pode ser revogado. Isto, se entretanto não tiver sido interposto recurso para os tribunais, caso em que a eventual revogação só pode ter lugar até à resposta, no processo em tribunal, da entidade autora do acto.

- b) A anulação (e a revogação por ilegalidade) é retroactiva, destruindo os efeitos do acto desde o início da sua produção.
- c) Se não for anulado ou revogado nos prazos legais, o acto anulável torna-se inatacável, como se fosse válido (artº 136º).

## **B. Nulidade**

### **1. O que é a nulidade?**

A nulidade é, pois, uma forma de invalidade excepcional: o acto contrário à lei só é nulo se esta assim o estabelecer.

O acto nulo não produz quaisquer efeitos, independentemente da declaração de nulidade (artº 133º).

### **2. Quais os actos nulos?**

De um modo geral, são nulos os actos a que falte algum dos seus elementos essenciais (como o autor ou o objecto).

O Código do Procedimento Administrativo e outras leis especiais estabelecem ainda outros casos de nulidade.

De entre os enumerados pelo Código, salientam-se (artº 133º):

- os actos não incluídos nas atribuições dos Ministérios ou pessoas colectivas a que o seu autor pertença;
- os que afectem o conteúdo essencial de um direito fundamental;



- as deliberações de órgãos colegiais tomadas sem a maioria obrigatória por lei;
- os que afectem os casos julgados (decisões definitivas dos tribunais);
- os que careçam absolutamente da forma exigida por lei.

### **3. Qual o regime dos actos nulos?**

A nulidade é invocável a todo o tempo, por qualquer interessado. E pode ser declarada, também em qualquer altura, por qualquer órgão da Administração Pública ou qualquer tribunal.

O acto nulo não produz efeitos, desde o momento em que é praticado. Ninguém lhe deve, pois, qualquer obediência (artº 134º).

## **VII - REVOGAÇÃO DAS DECISÕES**

**Tomada uma decisão, pode a Administração fazer cessar, no todo ou em parte, os seus efeitos, ou modificá-los?**

As decisões da Administração não são, necessariamente, inalteráveis.

Os seus efeitos podem, em certas circunstâncias, ser alterados ou, mesmo, destruídos pela própria Administração.

A isto se chama a revogação dos actos administrativos.

### **A. Quem pode tomar a iniciativa da revogação?**

Tanto a própria Administração, como os interessados – estes, através de reclamação ou recurso – podem tornar a iniciativa da revogação (artº 138º).

### **B. Quem tem poder para revogar?**

Como regra geral, podem revogar os actos administrativos, tanto os próprios órgãos que os praticaram, como os seus superiores hierárquicos.

Havendo delegação ou subdelegação de poderes, a revogação pode ser decidida, quer pelo delegante ou subdelegante, quer pelo delegado ou subdelegado, enquanto a delegação ou subdelegação se mantiver (artº 142º).

### **C. Como se faz a revogação?**

A revogação deve efectuar-se pela forma e respeitando as mesmas formalidades exigidas pela lei para o acto a revogar.

Se, no acto a revogar, se tiver utilizado forma mais exigente do que a prevista na lei, essa mesma forma deve ser utilizada no acto de revogação (artº 143º).

### **D. Condições da revogação**

Todos os actos administrativos são livremente revogáveis?

Há que distinguir, conforme se trate de actos válidos ou inválidos.

#### **1) Os actos administrativos válidos são livremente revogáveis, excepto:**

- se a lei impedir tal revogação;
- se tiverem criado direitos ou interesses legalmente protegidos (salvo na parte em que sejam desfavoráveis aos interessados, ou quando todos estes, tratando-se de direitos ou interesses de que possam dispor, concordarem com a revogação);
- se deles resultarem, para a Administração, obrigações legais ou direitos irrenunciáveis (artº 140º).

#### **2) Revogabilidade de actos inválidos**

Os actos inválidos só podem ser revogados, com base na sua invalidade, dentro do prazo de um ano – ou, tendo deles havido recurso para o tribunal administrativo, até à resposta, neste, da entidade que praticou o acto (artº 141º).

## **VIII – RECLAMAÇÃO E RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

## **A) Generalidades**

### **Como pode reagir-se contra os actos administrativos de que se discorde?**

Pode reagir-se contra um acto de que se discorde, reclamando para o seu próprio autor, ou recorrendo para o superior hierárquico deste, ou para quem o supervisione ou tutele.

#### **1. Com que razões se pode reclamar ou recorrer?**

Pode reclamar-se ou recorrer de um acto, quer com fundamento em ilegalidade, quer em inconveniência dele, quer com base em ambas estas razões, conjuntamente (artº 159º).

#### **2. Quem pode reclamar ou recorrer?**

Podem reclamar ou recorrer as pessoas cujos direitos ou interesses legalmente protegidos se considerem lesados pelo acto administrativo.

Para protecção de interesses difusos (ou seja: de um conjunto indefinido de pessoas, tais como os relativos à educação, à saúde pública, ao património cultural), têm a mesma faculdade as pessoas a que esses interesses respeitem, as associações de defesa dos mesmos e os órgãos das autarquias locais da área (artº 160º).

## **B) Reclamação**

## **1. Há prazo para reclamar e para decidir a reclamação?**

A reclamação deve ser apresentada no prazo de 15 dias, e decidida no de 30 dias (arts 162º, 165º).

## **2. A reclamação influi no prazo de recurso?**

Depende da natureza dos actos em questão (artº 164º):

- a) A reclamação de actos contra os quais se não pode interpor recurso para o tribunal suspende o prazo de recurso hierárquico necessário (ver adiante C, 1b));
- b) A reclamação dos demais actos não suspende nem interrompe o prazo de apresentação do recurso que do acto couber.

## **3. Que efeitos tem a reclamação?**

Há que distinguir (artº 163º):

- a) A reclamação relativamente a acto de que não caiba recurso para o tribunal suspende os efeitos desse acto, salvo se a lei disser o contrário ou se da sua não execução imediata resultar grave prejuízo para o interesse público;
- b) A reclamação respeitante a acto de que caiba recurso para o tribunal não suspende os efeitos dele, excepto se a lei ordenar o contrário ou se a execução imediata causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação ao interessado.

## **C. Recursos administrativos**

Existem três tipos de recurso:

- recurso hierárquico
- recurso hierárquico impróprio
- recurso tutelar

### **1) Recurso hierárquico**

#### **a) O que é o recurso hierárquico?**

O recurso hierárquico é o pedido para que o superior hierárquico do autor do acto (ou seja: a entidade com poderes para lhe dar ordens ou instruções) revogue ou altere este.

#### **b) Que espécie de recursos hierárquicos existem?**

Existem duas espécies de recurso hierárquico: necessário e facultativo (artº 167º).

O recurso hierárquico necessário é interposto de actos contra os quais se não possa apresentar recurso contencioso (ou seja, para os tribunais) – actos estes, portanto, que não afectam directamente direitos ou interesses legítimos dos particulares.

Este recurso hierárquico é necessário, pois, para conseguir a prática de um acto do qual se possa, então, recorrer para os tribunais.

O recurso hierárquico facultativo é o dirigido contra actos relativamente aos quais se pode, também, apresentar recurso para os tribunais.

**c) Em que prazo se interpõe o recurso hierárquico?**

O recurso hierárquico necessário é interposto, salvo regra especial, no prazo de trinta dias.

O recurso hierárquico facultativo deve ser interposto no prazo relativo ao recurso para os tribunais (artº 168º).

**d) A quem é dirigido o recurso hierárquico?**

O recurso hierárquico é dirigido ao mais alto superior do autor do acto recorrido, salvo se a competência para a decisão estiver delegada ou subdelegada.

Mas o requerimento de interposição do recurso tanto pode ser apresentado ao autor do acto como à entidade à qual for dirigido (artº 169º).

**e) A simples interposição do recurso hierárquico produz logo efeito?**

A apresentação do recurso hierárquico necessário suspende os efeitos do acto recorrido, salvo lei em contrário ou se o autor dele considerar que a sua não execução imediata causará grave prejuízo para o interesse público.

O recurso hierárquico facultativo não suspende os efeitos do acto recorrido (artº 170º).

**f) Quais os principais passos do processo de recurso hierárquico?**

No decurso do processo de recurso hierárquico, devem ser ouvidos (artº 172º):

- o autor do acto recorrido
- os contra-interessados, ou seja, as pessoas que poderão ser prejudicadas se o recurso for decidido positivamente.

**g) Em que prazo deve ser decidido o recurso hierárquico?**

O recurso hierárquico deve ser decidido, em princípio, no prazo de trinta dias – prorrogável até noventa dias se para a tomada de decisão for necessário realizar mais diligências (artº 175º).

**h) Qual o conteúdo da decisão do recurso hierárquico?**

O órgão competente para decidir o recurso hierárquico pode tomar uma das seguintes decisões:

- confirmar o acto;
- revogá-lo;
- modificá-lo ou substituí-lo (isto, só se o autor do acto não tiver competência exclusiva para o praticar);
- anular, no todo ou em parte, o procedimento administrativo, e determinar a realização de nova instrução.

Note-se que, porque o interesse público tem importância superior ao interesse do recorrente, o órgão que decide o recurso hierárquico pode, ao fazê-lo, ir para além do pedido daquele (artº 174º).

**2) Recurso hierárquico impróprio**



### **a) O que é o recurso hierárquico impróprio?**

Existem dois tipos de recurso hierárquico impróprio:

- o recurso apresentado a um órgão da mesma pessoa colectiva que exerça poderes de supervisão sobre o autor do acto, mas sem que entre eles exista relação de hierarquia (isto é: sem que aquele tenha poder para dar ordens ou instruções a este);
- o recurso, que a lei expressamente admita, para um órgão colegial, de actos dos seus membros.

### **b) Qual o regime do recurso hierárquico impróprio?**

Ao recurso hierárquico impróprio são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as regras respeitantes ao recurso hierárquico (artº 176º).

## **3) Recurso tutelar**

### **a) O que é o recurso tutelar?**

O recurso tutelar é o recurso interposto contra actos de pessoa colectiva sujeita a regime de tutela ou superintendência.

A entidade que recebe o recurso não tem, pois, poderes para dar ordens ou instruções à pessoa colectiva tutelada, que dispõe de autonomia: mas pode controlar os actos desta.

São desta natureza os recursos, excepcionalmente admitidos por lei em certas matérias, de actos de autarquias locais para órgãos da Administração Central.

**b) Qual o regime do recurso tutelar?**

O regime do recurso tutelar é o seguinte (artº 177º):

**b.1)** Sendo o seu carácter excepcional, face à autonomia da entidade tutelada, só existe quando a lei expressamente o permite.

**b.2)** É facultativo, salvo disposição da lei em contrário.

**b.3)** Respeita, em regra, à legalidade do acto recorrido.

Só pode abranger a conveniência deste quando a lei, excepcionalmente, tenha admitido uma tutela de mérito (ou seja, relativa à própria oportunidade do acto, e não apenas à sua legalidade).

**b.4)** Só pode ter por consequência a substituição ou modificação do acto recorrido quando e na medida em que a lei admitir a chamada tutela substitutiva.

**b.5)** Segue, em princípio, o regime do recurso hierárquico, excepto no que seja contrário à sua natureza e à autonomia da entidade tutelada.

## **IX – REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS**

### **A. O que são regulamentos administrativos?**

As decisões ou actos administrativos concretos não constituem a única forma de actuação da Administração Pública.

A Administração Pública pode, também, estabelecer regras ou normas gerais, aplicáveis a determinados tipos ou categorias de situações, normalmente destinadas a executar e desenvolver o conteúdo das leis.

Os actos da Administração que criam essas regras gerais são os regulamentos administrativos (v. acima II, B. 1).

### **B. Quem pode tomar a iniciativa da publicação de um regulamento?**

Os regulamentos podem, naturalmente, nascer por iniciativa da Administração Pública.

Mas os particulares interessados também podem apresentar petições (que têm de ser fundamentadas) em que solicitem a elaboração, modificação ou revogação de regulamentos. A entidade competente para fazer o regulamento tem de informar os interessados do destino dado a essas petições e da sua posição acerca delas (artº 115º).

### **C. O processo de criação do regulamento obedece a algumas formalidades?**

O Código do Procedimento Administrativo prevê que o processo de criação dos regulamentos seja regulado por lei.

Desse processo constarão, essencialmente, as seguintes formalidades (arts 116º a 118º):

- 1) Elaboração de um projecto de regulamento, necessariamente fundamentado;
- 2) Audiência, com base no projecto, das entidades representativas dos interessados, se se tratar de regulamento que imponha deveres ou outros encargos e excepto se a isso se opuserem regras de interesse público.
- 3) Independentemente da audiência referida em 2), apreciação pública, para recolha de sugestões, através de publicação do projecto no Diário da República, 2ª Série, ou no jornal oficial da entidade que pretende fazer o regulamento.

Algumas leis especiais prevêm já, em relação a certas áreas, a adopção de procedimentos deste tipo.

## **X – CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

### **A. Os Contratos da Administração Pública são sempre idênticos aos celebrados pelos particulares?**

Nem sempre. Muitos dos contratos celebrados pelos órgãos da Administração Pública são, é certo, idênticos aos realizados entre particulares (p.e.a compra de um edifício, o aluguer de um automóvel). Outros, porém, dizem respeito a um interesse público de tal modo intenso que a Administração Pública surge, neles, em posição de predomínio ou supremacia em relação ao outro contratante.

Estes últimos são os contratos administrativos, de entre os quais se podem mencionar os de empreitada de obras públicas, de fornecimento contínuo, de prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública (artº 178º).

### **B. Em que se traduz, nos Contratos Administrativos, a posição de predomínio ou supremacia da Administração Pública?**

A posição de supremacia ou predomínio da Administração Pública nos contratos administrativos traduz-se, salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza do contrato, nos poderes de:

- 1) Modificar, independentemente da vontade do outro contraente, o conteúdo do contrato, embora respeitando o objecto dele e o seu equilíbrio financeiro;
- 2) Dirigir o modo de cumprimento dos deveres contratuais;

- 3) Rescindir (ou seja, desfazer) o contrato, por imperativo de interesse público devidamente fundamentado, indenizando o outro contraente dos prejuízos que isso lhe causar;
- 4) Fiscalizar o modo de execução do contrato;
- 5) Aplicar as sanções previstas para o caso de o outro contraente não cumprir o contrato.

### **C. Como se preparam os Contratos Administrativos?**

A preparação ou formação dos contratos administrativos deve obedecer, com as necessárias adaptações, às regras aplicáveis ao procedimento administrativo (artº 181º).

### **D. Existem regras especiais para a escolha do outro contratante?**

Tratando-se de contratos administrativos pelos quais um particular seja associado ao desempenho regular de atribuições da Administração Pública, esta deve, salvo legislação especial em contrário, escolher o outro contratante através de concurso público (arts 182º, 183º).

### **E. Os Contratos Administrativos estão sujeitos a forma especial?**

Os contratos administrativos têm, excepto se existir lei que disponha diversamente, ser elaborados por escrito (artº 184º).

## **F. Quando são inválidos os Contratos Administrativos?**

Os contratos administrativos são nulos ou anuláveis (artº 185º):

- 1) Se forem nulos ou anuláveis os actos administrativos de que tenha dependido a sua celebração;
- 2) Se ocorrer falta ou defeito na vontade (p.e. erro ou coacção de algum dos contratantes, nos correspondentes termos do Código Civil);
- 3) Independentemente de 1):
  - se o seu objecto pudesse também ser regulado por acto administrativo, segundo o regime de invalidade deste tipo de acto;
  - se o seu objecto pudesse ser regulado por contrato de direito privado, nos termos gerais do Código Civil.

## ÍNDICE

<b>I - INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>II - PRINCÍPIOS GERAIS</b> .....	3
<b>III - SUJEITOS DO PROCEDIMENTO</b>	
<b>ADMINISTRATIVO</b> .....	8
A) A Administração Pública .....	8
1) Como funcionam os órgãos colegiais .....	8
2) Competência .....	12
3) Garantias de imparcialidade .....	14
B) Os particulares .....	16
<b>IV - CARACTERÍSTICAS DO PROCEDIMENTO</b>	
<b>TO ADMINISTRATIVO</b> .....	18
A) Princípio do inquisitório .....	18
B) Dever de celeridade .....	18
C) Audiência dos interessados .....	19
D) Dever de colaboração .....	19
E) Direito à informação .....	19
Particulares directamente interessados .....	19
Outros particulares com interesse legítimo .....	21
Acesso aos documentos da Administração .....	21
Notificações .....	25
<b>V - A MARCHA DO PROCEDIMENTO</b>	
<b>ADMINISTRATIVO</b> .....	27
A) Começo do procedimento .....	27
1. Iniciativa da Administração Pública .....	27
2. Requerimento .....	27
B) Medidas provisórias .....	31



C) Instrução .....	31
D) Audiência dos interessados .....	33
E) Extinção do procedimento .....	37
1. A decisão .....	37
a) Conteúdo da decisão .....	38
b) Fundamentação da decisão .....	38
c) Notificação da decisão .....	39
d) O silêncio da Administração Pública .....	40
2. Formas excepcionais de cessação do procedimento .....	41
F) Execução das decisões .....	42
<b>VI - INVALIDADE DOS ACTOS OU DECISÕES ..</b>	<b>44</b>
A) Anulabilidade .....	44
B) Nulidade .....	45
<b>VII - REVOGAÇÃO DAS DECISÕES .....</b>	<b>47</b>
<b>VIII - RECLAMAÇÃO E RECURSOS</b>	
<b>ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>50</b>
A) Generalidades .....	50
B) Reclamação .....	51
C) Recursos administrativos .....	52
1) Recurso hierárquico .....	52
2) Recurso hierárquico impróprio .....	55
3) Recurso tutelar .....	55
<b>IX - REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>57</b>
<b>X - CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....</b>	<b>59</b>