

O QUE HÁ DE NOVO NO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DO ATO? ⁽¹⁾

JULIANA FERRAZ COUTINHO ⁽²⁾

1. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE REVISÃO

No Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo (CPA) foi-se mais longe do que a prudente (e no futuro veremos se preferível) harmonização com o direito processual e com o direito da contratação pública ⁽³⁾, e segundo o seu preâmbulo, não tão longe que se possa falar de um novo Código do Procedimento Administrativo ⁽⁴⁾.

Mas entre o que se fez (em especial com vista a promover a celeridade, eficiência e economicidade da atividade administrativa), e o que ficou por fazer (refiro-me, pela particularidade dos tempos que correm, e apesar do novo n.º 3 e da alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º, ao âmbito de

⁽¹⁾ O texto que se segue corresponde no essencial à comunicação apresentada, no dia 18 de outubro de 2013, na Conferência “O Projeto de Revisão do CPA: reforma ou inovação?”, organizada pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

⁽²⁾ Assistente da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

⁽³⁾ Neste sentido, COLAÇO ANTUNES, “Comentários ao projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Direito e Política*, n.º 4, Julho-Setembro 2013, pág. 146.

⁽⁴⁾ De acordo com o preâmbulo do projeto “Esta revisão do Código é isso mesmo, ou seja, uma mera revisão. Não se quis, portanto, elaborar um Código novo, que substituisse o Código existente. Tal não se justificava, desde logo, pelo acerto de muitas das soluções que o Código continha”. Não nos parece, no entanto, pela extensão e profundidade das alterações introduzidas, que se trate apenas de uma “revisão profunda”, e assim sendo (e parece que de facto o é), não se faz justiça ao Código vigente, que nem é assim tão mau, nem se encontra tão desajustado, que justifique mais do que uma revisão.

aplicação do Código), a verdade é que, e à parte de algumas surpresas sem explicação aparente (como as alterações ao regime da invalidade dos atos administrativos e a eliminação do privilégio da execução prévia como princípio geral de Direito Administrativo), a impressão não deixa de ser globalmente muito positiva. Praticamente uma raridade se pensarmos que o Direito administrativo de agora tem sido construído a golpes de decreto.

A qualidade técnica do projeto não dissipa no entanto a dúvida: até que ponto esta “revisão” é necessária ou, numa outra perspectiva, oportuna? Falta naturalmente o teste da prática administrativa, totalmente adaptada ao Código vigente, e que terá de fazer quase tábua rasa dos automatismos criados e conhecidos para, num contexto pouco favorável a novos começos, aprender uma linguagem normativa complexa e difícil de compreender. Da mesma forma, também a jurisprudência e a doutrina terão de começar do zero.

2. O PROCEDIMENTO DE FORMAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO: PRINCIPAIS INOVAÇÕES

As circunstâncias da nossa análise impõem uma limitação do seu objeto à regulamentação do *procedimento de formação do ato administrativo* ⁽⁵⁾, disciplinado na Parte III do projeto de revisão, intitulada “Do procedimento administrativo”, que se prolonga, quanto ao seu resultado, para as secções I e II do capítulo II da Parte IV intitulada “Da atividade administrativa”, onde se estabelecem os requisitos de validade e eficácia do ato administrativo. Da nossa apreciação estão por isso excluídos o capítulo VIII da Parte III, onde (e bem!) se prevê um regime substantivo próprio dos regulamentos, e as demais secções do capítulo II da Parte IV ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Este não é o único procedimento regulado no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, que disciplina ainda os procedimentos de formação do regulamento, de execução do ato administrativo, de exercício do direito à informação, todos eles procedimentos primários, e os procedimentos impugnatórios, estes já de segundo grau.

⁽⁶⁾ A sistematização do Código de Procedimento Administrativo foi quase completamente reformulada. Como sintetiza ANDRÉ SALGADO MATOS “(...) apesar de a divisão em quatro partes se manter, apenas são preservadas nos seus traços essenciais as estruturas internas da Parte I, das quatro primeiras secções do Capítulo I da Parte II (embora transformadas em capítulos) e do Capítulo II da Parte IV; todas as restantes unidades de regulação (capítulos, secções e subsecções) sofrem rearranjos internos, aditamentos, supressões e/ou transformações diversas. Dos cento e setenta e oito artigos do CPA submetido a revisão (...) o projecto

Já há algum tempo que optamos por organizar as fases do procedimento administrativo tendente à prática de um ato administrativo primário ou de primeiro grau, em três fases distintas e naturalmente complementares:

- *Fase preparatória* integrada pela (a) fase inicial, (b) pela fase instrutória, (c) pela fase da audiência dos interessados e (d) pela fase de preparação direta da decisão;
- *Fase constitutiva ou decisória*;
- *Fase integrativa de eficácia*, também designada de fase complementar.

Pelo que propomo-nos integrar as alterações/inoações introduzidas pelo legislador, na sua maioria justificadas pela necessidade de um bom e fluente andamento da administração, da forma que se segue:

Fase preparatória

a) Fase inicial

De acordo com o artigo 53.º do projeto de revisão, o procedimento administrativo pode iniciar-se officiosamente pelo órgão com competência dispositiva no âmbito da decisão a que o procedimento tende, havendo neste caso o dever de notificação dos interessados ⁽⁷⁾ sobre o início do procedimento (cfr. n.º 1 do artigo 97.º); ou a requerimento dos interessados, caso em que o requerimento inicial pode agora ser apresentado por via eletrónica (cfr. artigo 108.º, n.º 1, alínea c) e n.º 4) ou junto do *balcão único eletrónico*, que o recebe entregando o correspondente recibo e canalizando-o imediatamente para os serviços do órgão competente, não sendo o prazo entre a entrega do pedido e a receção do mesmo pelo ser-

tal como foi publicado pretende modificar — no conteúdo e não apenas na numeração — cento e quarenta e um e revogar trinta e seis, deixando incólume um único artigo (o actual art. 4.º)”. Cfr. ANDRÉ SALGADO MATOS, “Comentários ao projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Direito e Política*, n.º 4, Julho-Setembro 2013, pág. 138.

⁽⁷⁾ O artigo 61.º do projeto consagra uma conceção relacional de atividade administrativa, o que permite, de acordo com o preâmbulo, uma maior amplitude da definição dos interessados na relação jurídica procedimental. Embora não se perceba como a noção de interessados possa ser mais ampla que a prevista no Código vigente, destaca-se a referência expressa, na alínea c) do n.º 2 do artigo 61.º, às relações interadministrativas.

viço competente, contabilizado no prazo procedimental total aplicável (cfr. alínea *b*) do n.º 1 do artigo 59.º). Ao balcão único eletrónico (figura que funciona já no âmbito da iniciativa «Licenciamento Zero», com a designação de *Balcão do Empreendedor*, acessível através do Portal da Empresa⁽⁸⁾) cabe ainda, a par deste papel de intermediação, e nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 59.º, disponibilizar as informações solicitadas pelos interessados sobre os regimes jurídicos aplicáveis, a documentação necessária, as entidades competentes para a prática dos atos pretendidos e os meios de reação possíveis.

O procedimento administrativo deverá por sua vez desenrolar-se com respeito pelos princípios procedimentais já conhecidos a que se juntam: os princípios gerais da boa administração (que impõe uma atuação segundo critérios de eficiência, de economicidade e de celeridade que vemos repetidos por diversas vezes ao longo do Código (cfr. artigo 5.º)) e da administração eletrónica ou da desmaterialização do procedimento administrativo, previsto no artigo 14.º, e concretizado na previsão e incentivo ao recurso a meios eletrónicos de comunicação e de processamento (cfr. artigos 58.º a 60.º)⁽⁹⁾; e os princípios procedimentais gerais da adequação procedimental (que confere discricionariedade⁽¹⁰⁾ ao responsável pela direção do procedimento para definir o caminho procedimental a seguir (cfr. artigo 54.º), possibilitando a celebração de acordos endoprocedimentais entre o responsável pela direção do procedimento e os interessados sobre os trâmites do procedimento administrativo (cfr. artigo 62.º)), da celeridade (cfr. artigo 56.º), e da cooperação e boa-fé procedimental (cfr. artigo 57.º).

Ao longo do procedimento administrativo, as comunicações da Administração com os interessados por telefax ou meios eletrónicos é meramente facultativa, dependendo do prévio consentimento dos interessados que, na

⁽⁸⁾ Cfr. Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2012, de 11 de julho.

⁽⁹⁾ Sobre o recurso a meios eletrónicos, Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE, «Comentários ao projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo», in *Direito e Política*, n.º 4, Julho-Setembro 2013, págs. 166 a 172; CARLOS CARVALHO, «O procedimento administrativo — tramitação e formalidades. Algumas questões e reflexões a propósito da revisão do CPA», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, julho/agosto 2013, págs. 98 a 104; JOÃO TIAGO SILVEIRA, «A decisão administrativa no anteprojecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, julho/agosto 2013, págs. 114 e 115.

⁽¹⁰⁾ Necessariamente sujeita, julgamos nós, a limites apertados, devendo respeitar-se no essencial a tramitação prevista no CPA.

sua primeira intervenção no procedimento, devem indicar, para o efeito, o número de telefax ou a identificação da caixa postal eletrónica de que são titulares (cfr. artigos 60.º e 102.º, n.º 1, alínea *c*) e n.º 3). Assim, tratando-se de um procedimento de iniciativa particular, os interessados, no caso de aceitarem ser notificados por qualquer destas vias, deverão indicar no requerimento inicial o seu número de telefax ou a identificação da sua caixa postal (cfr. alínea *g*) do n.º 1 do artigo 105.º). Já no caso dos procedimentos administrativos oficiosos, a Administração deverá informar os interessados desta possibilidade, na notificação de início de procedimento a que se refere o artigo 97.º, devendo, caso o aceitem, indicar o seu número de telefax ou a identificação da sua caixa postal⁽¹¹⁾.

Por fim, de acordo com o artigo 65.º, a função de direção da tramitação do procedimento cabe ao órgão com competência para decidir, que a deverá no entanto delegar em inferior hierárquico, garantindo-se assim a separação entre o órgão responsável pela direção do procedimento e o órgão com competência decisória.

b) Fase instrutória

Segue-se para a fase de instrução disciplinada pelos artigos 114.º a 119.º do projeto de revisão do CPA e orientada pelo princípio do inquisitório previsto no artigo 55.º. De acordo com o n.º 1 do artigo 58.º, os atos instrutórios passam, em regra, a ser praticados por via eletrónica, podendo os interessados conhecer o estado da tramitação dos procedimentos que lhes digam respeito mediante a obtenção de uma assinatura eletrónica (cfr. n.º 3 do artigo 58.º). Por outro lado, seja por proposta do

⁽¹¹⁾ Sobre o consentimento dos interessados e o seu carácter expresso ou tácito, como escreve MIGUEL PRATA ROQUE, «Se, por um lado, o referido artigo 60.º, exige que o interessado, na sua primeira intervenção procedimental, indique «o seu número de telefax» ou a «identificação da caixa postal eletrónica» — o que indicaria a exigência de um «consentimento expresso» —, não é menos verdade, por outro lado, que o interessado pode ter, mais tarde, apresentado requerimentos ou documentos diversos por via de «telefax» ou de «correio eletrónico» (artigo 108.º, n.º 1, alínea *c*). Ao longo do procedimento, essa via de contacto pode ter-se tornado habitual, merecendo assim, ao abrigo do «princípio da boa-fé», uma especial proteção da confiança. Porventura, nesses casos mais evidentes, justificar-se-á considerar a existência de um «consentimento tácito», na medida em que o projeto não exige, de modo inequívoco, um «consentimento expresso». Cfr. MIGUEL PRATA ROQUE «Comentários ao projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo», in *Direito e Política*, n.º 4, Julho-Setembro 2013, pág. 168, nota 7.

responsável pela direção do procedimento ou a requerimento de um interessado, o órgão competente para a decisão final deve solicitar «auxílio administrativo» nos casos indicados no n.º 1 do artigo 66.º Nos termos do n.º 4 do artigo 66.º a solicitação de pareceres (previstos nos artigos 88.º e 89.º) configura-se como uma diligência própria do «auxílio administrativo».

Sem prejuízo de o órgão competente dever procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa e rápida decisão do procedimento, podendo recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito (cfr. n.º 1 do artigo 114.º), cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado (cfr. n.º 1 do artigo 115.º). No entanto, quando os elementos de prova dos factos estiverem em poder da Administração, o ónus da prova considera-se satisfeito caso os interessados procedam à sua correta identificação junto daquela (cfr. n.º 2 do artigo 88.º).

c) Fase da audiência prévia dos interessados

No projeto de revisão são eliminados os casos em que não há audiência prévia e que constituem agora causas de uma possível dispensa (cfr. alíneas *a*), *c*), e *d*) do n.º 1 do artigo 123.º), acrescendo às situações já previstas no Código vigente, e agora consagradas nas alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 123.º. Prevê-se ainda a possibilidade de dispensa da audiência prévia nos casos em que os interessados tenham solicitado o seu adiamento, com falta justificada, até ao momento fixado para a audiência quando, por facto imputável aos interessados, não tenha sido possível fixar nova data (cfr. alínea *b*) do n.º 1 do artigo 123.º). Já os motivos da dispensa devem ser indicados na decisão final (cfr. n.º 2 do artigo 123.º) permitindo-se assim o seu controlo.

Não havendo lugar a dispensa de audiência prévia, cabe ao responsável pela direção do procedimento determinar se a audiência prévia é escrita ou oral (cfr. n.º 2 do artigo 120.º). No caso da audiência prévia ser escrita, são os interessados notificados para, num prazo nunca inferior a 10 dias, dizerem o que se lhes oferecer (cfr. artigo 121.º). Já no caso de audiência oral, é ordenada a convocação dos interessados com a antecedência de, pelo menos, 8 dias (cfr. artigo 123.º).

d) Fase de preparação direta da decisão

Nesta fase não há alterações a registar, sem prejuízo do dever de auxílio administrativo nos termos do n.º 1 do artigo 66.º (em especial, e

com referência a esta fase procedimental, nos casos previstos na alínea *c*)), uma vez que, no caso de se mostrarem convenientes, podem ser efetuadas, oficiosamente ou a pedido dos interessados, outras diligências (cfr. artigo 124.º). A fase de preparação direta da decisão concluiu-se com a elaboração do relatório a que se refere o artigo 125.º.

Fase constitutiva ou decisória

O procedimento administrativo, até agora dirigido pelo órgão responsável pelo procedimento, é da responsabilidade, nesta fase, do órgão competente para decidir. No caso da competência decisória pertencer a um órgão colegial, haverá ainda que atender ao previsto nos artigos 21.º e segs., onde se abandona uma conceção presidencialista ao permitir, nos termos do n.º 5 do artigo 24.º, a convocação de reunião pelos membros do órgão quando o presidente, apesar de obrigado à convocação, se negue a fazê-lo.

Ao ato administrativo (cujo conceito surge agora mais evidentemente estrito por, à luz da redação do artigo 120.º, já defendermos esta conceção de ato administrativo ⁽¹²⁾), aplica-se o disposto nos artigos 147.º a 152.º, podendo, mediante regulamento, a sua forma escrita ser substituída por forma eletrónica (cfr. n.º 3 do artigo 148.º).

O procedimento administrativo extingue-se ainda por: formação de ato de deferimento tácito (figura que estranhamente ainda se mantém no artigo 128.º); incumprimento do dever de decisão (cfr. artigo 127.º); desistência e renúncia (cfr. artigo 129.º); deserção (cfr. artigo 130.º); e falta de pagamento de taxas ou despesas (cfr. artigo 131.º). Para trás fica a já extinta figura do indeferimento tácito, harmonizando-se de forma clara o Código do Procedimento Administrativo com o direito processual, em especial com a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 67.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), que já a havia revogado tacitamente.

No que se refere ao incumprimento do dever de decisão, a falta de decisão expressa no prazo de legal constitui, a menos que a lei preveja para estes casos a formação de ato de deferimento tácito (cfr. artigo 128.º),

(12) De acordo com o artigo 146.º, “consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”. Mantém-se no entanto omissa a referência ao seu carácter regulador. Resta saber como articular esta previsão com a impugnação, já difícil de perceber ao abrigo do n.º 1 do artigo 51.º do CPTA, dos atos internos (cfr. n.º 6 do artigo 10.º e alíneas *d*) e *e*) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA).

um incumprimento do dever de decisão (cfr. n.º 1 do artigo 13.º e artigo 127.º). É necessário, naturalmente, que exista um dever de decisão (não diferindo o artigo 13.º do já disposto no artigo 9.º do Código vigente) e que o prazo legal para decisão tenha decorrido sem decisão expressa. Sobre este aspeto, o projeto de revisão, mantendo a contagem dos prazos em dias úteis (cfr. alínea *c*) do artigo 84.º)⁽¹³⁾, prevê um prazo de conclusão distinto para o procedimento administrativo de iniciativa particular (a concluir no prazo de 90 dias prorrogável por mais 90, à semelhança aliás do que já acontece, — cfr. n.º 1 do artigo 126.º), e para o procedimento administrativo oficioso, quando a decisão tenda a ser desfavorável ao particular (caso em que o procedimento caduca, no termos do n.º 5 do artigo 126.º, em 180 dias⁽¹⁴⁾). O projeto de revisão prevê ainda, no caso de incumprimento do prazo, responsabilidade disciplinar (cfr. n.º 4 do artigo 126.º).

Este silêncio administrativo, a interpretar como uma simples omissão, pode agora ser impugnado administrativamente através da reclamação administrativa contra a omissão administrativa (cfr. n.º 1 do artigo 182.º e n.º 1 do artigo 189.º) e do recurso hierárquico contra o silêncio administrativo, caso em que o superior hierárquico pode ordenar a prática do ato em falta ou substituir-se ao órgão omissor (cfr. artigos 182.º, n.º 1 e 191.º, alínea *b*)). Sem prejuízo, esta omissão é ainda sindicável junto dos tribunais administrativos, através da interposição de um pedido de condenação à prática de ato devido, deduzido sob a forma da ação administrativa especial (cfr. alínea *a*) do n.º 1 do artigo 67.º e alínea *b*) do n.º 2 do artigo 46.º do CPTA).

Fase integrativa de eficácia ou complementar

A notificação dos atos administrativos obedece ao disposto nos artigos 98.º a 103.º do projeto de revisão, devendo ser notificados aos interessados os atos administrativos que decidam sobre quaisquer pretensões

⁽¹³⁾ Para JOÃO CAUPERS, a alínea *c*) do artigo 84.º do anteprojecto é incompreensível, uma vez que "(...) recusa a adopção de um prazo contínuo, há muito adoptada pelo Código de Processo Civil, insistindo na forma de contagem actualmente constante do artigo 72.º do CPA (...)". Cfr. JOÃO CAUPERS, "Comentários ao projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo", in *Direito e Política*, n.º 4, Julho-Setembro 2013, pág. 158.

⁽¹⁴⁾ Resta saber qual o prazo para conclusão de procedimentos administrativos oficiosos em que seja provável a emissão de um ato favorável. Parece que o prazo de 90 dias mantém-se como prazo geral de conclusão dos procedimentos administrativos.

por ele formuladas, que imponham deveres, sujeições ou sanções, causem prejuízos, criem, extingam, aumentem ou diminuam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afetem as condições do seu exercício, e agora também, os atos que imponham ónus ou encargos (cfr. artigo 98.º). Elimina-se ainda o regime da dispensa de notificação, previsto no artigo 67.º do CPA vigente, alterando-se a formulação dos efeitos para os interessados da falta de notificação (cfr. artigo 99.º). No entanto, ao passo que os atos administrativos favoráveis aos seus destinatários se configuram como atos recetícios, produzindo efeitos desde a data em que são praticados (cfr. n.º 1 do artigo 153.º); já os atos administrativos constitutivos de deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções só são oponíveis aos destinatários a partir da respetiva notificação, configurando-se como não recetícios (cfr. artigo 158.º)⁽¹⁵⁾.

De acordo com o n.º 1 do artigo 102.º, a notificação por telefax ou transmissão eletrónica de dados passa a estar consagrada sem a dependência de urgência, embora condicionada a prévio consentimento do notificando (cfr. alínea *c*) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 102.º). Já a notificação por edital é reservada aos casos em que está prescrita por lei ou regulamento ou quando os notificandos são incertos ou de paradeiro desconhecido, ao passo que quando esteja em causa um grande número de interessados, (que o projeto define como superior a 50), a notificação passará a ser feita por anúncio (cfr. alíneas *d*) e *e*) do n.º 1 do artigo 102.º).

2.1. A conferência procedimental

O projeto de revisão do Código de Procedimento Administrativo regula, nos artigos 67.º a 70.º (escassamente, é certo, sobretudo se a compararmos com a *conferência de serviços* italiana na qual o legislador se inspirou⁽¹⁶⁾), uma nova, mas não inédita figura⁽¹⁷⁾, — a conferência pro-

⁽¹⁵⁾ Sobre a distinção entre atos administrativos recetícios e não recetícios, cfr. COLAÇO ANTUNES, *A Ciência Jurídica Administrativa*, Almedina, 2012, pág. 391 e segs..

⁽¹⁶⁾ Sobre a *conferência de serviços* no direito italiano, cfr. FRANCO SCOCA, *Diritto Amministrativo*, 2.ª Edição, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011, pág. 349 e segs. Entre nós, cfr. MARTA PORTOCARRERO, *Modelos de Simplificação Administrativa. A Conferência Procedimental e a Concentração de Competências e Procedimentos no Direito Administrativo*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002.

⁽¹⁷⁾ A conferência procedimental está já prevista, embora nem sempre com esta denominação, em legislação especial como, por exemplo, no artigo 75.º-C do Regime Jurídico

cedimental —, com o intuito de coordenar, simplificar e acelerar os procedimentos administrativos nos setores de atividade em que tenha sido instituída.

Prevista como um instrumento de aceleração procedimental, a conferência procedimental configura-se, não como uma alternativa de procedimento a poder ser utilizada caso a caso mas, considerando a sua função sectorial e o efeito suspensivo da sua convocação sobre o prazo dos procedimentos administrativos em que se insere, *como uma fase substitutiva das fases de audiência prévia, de preparação direta da decisão e constitutiva ou decisória* ⁽¹⁸⁾. A sua utilização em concreto depende assim: (i) da sua instituição, num determinado setor de atividade, por uma lei especial ou contrato interadministrativo celebrado entre os órgãos com competência para a prática dos atos (cfr. artigo 67.º, n.º 1, *in fine*); (ii) e da convocação pelo órgão competente para a decisão final, seja oficiosamente ou por iniciativa própria, seja a pedido de um ou mais sujeitos privados na relação procedimental, caso em que terá um carácter obrigatório (cfr. n.º 1 do artigo 68.º). Uma vez convocada, a conferência procedimental tem sobre o prazo dos procedimentos nos quais deveriam ser praticados os vários atos envolvidos, um efeito suspensivo. Previsto no n.º 1 do artigo 70.º, este efeito não deixa no entanto de causar alguma estranheza pois, se o que se pretende é simplificar e acelerar a tramitação de procedimentos administrativos relacionados entre si, e sendo o prazo de realização da conferência procedimental de sessenta dias prorrogável por mais trinta, a verdade é que a conferência procedimental poderá servir, não em todos, mas em casos específicos, como um fator retardador da decisão final, sobretudo quando conjugado com o n.º 4 do artigo 70.º, em que se admite, em casos excepcionais, é certo, a repetição da conferência procedimental ⁽¹⁹⁾.

dos Instrumentos de Gestão Territorial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/2011, de 6 de janeiro); no artigo 13.º-A do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, com a última alteração introduzida pela Lei n.º 28/2010, de 2 de setembro); no artigo 22.º do Regime Jurídico do Sistema da Indústria Responsável (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 169/2012, de 1 de agosto); e no artigo 27.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (aprovado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto).

⁽¹⁸⁾ Também no preâmbulo do projeto de revisão a conferência procedimental vem referida como uma fase do procedimento administrativo.

⁽¹⁹⁾ Neste sentido, ANDRÉ SALGADO MATOS, “Comentários ao projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, in *Direito e Política*, n.º 4, Julho-Setembro 2013, pág. 141.

De acordo com o n.º 4 do artigo 67.º a conferência procedimental pode assumir uma de duas modalidades: a de conferência deliberativa, caso em que se procura sintetizar o exercício das competências de diversos órgãos da Administração Pública, com vista à prática de um ato de conteúdo complexo através do qual regulam os diversos projetos, atividades, bens ou situações a que corresponderia a prática isolada de vários atos administrativos, — esta modalidade é a que mais dúvidas suscita quanto à natureza da conferência procedimental pela sua proximidade com um órgão colegial no que se refere ao seu funcionamento (disciplinado pelas normas aplicáveis a um órgão colegial?) e pela referência “por outro lado” a um “exercício conjunto” de competências (cfr. alínea *a*) do n.º 4 do artigo 67.º); ou de *conferência de coordenação*, configurando-se neste caso como uma conferência em que cada um dos órgãos participantes exerce, de forma conjugada, a sua competência individual, coordenando procedimentos relacionados entre si que correm em paralelo ou sucessivamente, daí se extraindo não um único ato, mas vários atos administrativos coordenados entre si.

A conferência procedimental é presidida pelo órgão que a tiver convocado (cfr. n.º 2 do artigo 68.º) e no seu decurso, e independentemente da modalidade, os órgãos titulares de competência consultiva participantes emitem os pareceres que lhes competem no prazo fixado pelo presidente, considerando-se haver parecer tácito positivo em caso de silêncio (cfr. n.º 3 do artigo 69.º). Já o direito de audiência dos interessados é exercido oralmente (cfr. n.º 6 do artigo 68.º), podendo os particulares apresentar também alegações escritas (cfr. n.º 8 do artigo 68.º) ⁽²⁰⁾. O momento da realização da audiência prévia é no entanto vinculado no caso de procedimentos que tenham por objeto autorizações para a construção de obras de grande impacto ambiental ou a concretização de projetos económicos com significativa influência nas condições de vida de populações ou agregados populacionais, caso em que deverá iniciar a conferência procedimental se esta não tiver tido lugar anteriormente (cfr. n.º 5 do artigo 68.º). No caso da conferência procedimental de coordenação, o direito de audiência prévia é exercido simultaneamente com referência às várias decisões a tomar (cfr. n.º 7 do artigo 68.º).

⁽²⁰⁾ A audiência prévia é o único momento de participação dos particulares na conferência, o que não impede, parece-nos, que o particular seja chamado a prestar esclarecimentos quando tal se revelar necessário.

A conferência procedimental finda com a prática de um ato complexo (no caso da conferência deliberativa) ou de vários atos coordenados entre si (no caso da conferência de coordenação), ou ainda com o termo do prazo sem que o ato ou atos tenham sido praticados, devendo em qualquer caso o órgão que presidiu à conferência registrar em ata os seus passos, e se for esse o caso, o ato ou atos nela praticados, com a respetiva fundamentação juntando, em anexo, os restantes atos nela autonomamente praticados por cada órgão participante (cfr. n.º 3 do artigo 70.º). Considerando o efeito suspensivo da convocação da conferência procedimental sobre os procedimentos administrativos em causa, parece-nos que de acordo com os dados normativos apresentados, terminada a conferência sem a prática de qualquer ato, seja por falta de acordo dos participantes, seja por não comparência das autoridades convocadas, os procedimentos suspensos são retomados até final, sem prejuízo, claro está, de outra solução resultar da lei ou contrato interadministrativo que a instituíam. Mais um aspeto, entre outros, a analisar e refletir, não vá uma das principais novidades do novo Código tornar-se um elemento retardador de procedimentos administrativos.

Em síntese, com a convocação da conferência procedimental em setores em que lei especial ou contrato interadministrativo a instituem, os procedimentos administrativos tendentes à prática de vários atos concentram-se, concluída a fase de instrução, na fase da conferência procedimental, da qual, em função da modalidade, deliberativa ou de coordenação, resultará um ato administrativo complexo ou vários atos administrativos coordenados entre si.

Porto, FDUP, 18 de outubro de 2013.