

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modern architecture, featuring two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground.

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 04 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2018

ISSN 2595-5667

**Rio de Janeiro,
2018.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela.
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law.
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná.
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho

Avaliadores:

- | | |
|---|---|
| Prof. Alexandre Santos de Aragão, UERJ. | Prof. Dr. José Vicente S. Mendonça, UERJ. |
| Sr. Bruno Teixeira Marcelos, UFF. | Sr. Márcio Lacombe, UFF. |
| Sra. Debora Sotto, PUC-SP. | Sr. Paulo Henrique Maceira, USP |
| Prof. Dr. Eduardo Manuel Val, UFF. | Prof. Ms. Paulo Macera, USP. |
| Sra. Isabela Ferrari, UERJ. | Profa. Maria de Los Angeles, U. Barcelona |
| Prof. Dr. Emerson Moura, UFRRJ. | Prof. Phillip Gil França, PUC-RS. |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF. | Prof. Dr. Sandro Alex Simões, CESUPA-PR. |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF. | Sr. Silvio Costa Filho, UFMG. |

Diagramação e Layout:

- Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

SUMÁRIO

<i>APRESENTAÇÃO</i>	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>RECURSO EXTRAORDINÁRIO: EFEITOS DA DECISÃO DE (IN)CONSTITUCIONALIDADE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA</i>	006
Ana Lucia Pretto Pereira	
<i>DIREITOS E MECANISMOS GRACIOSOS DO CIDADÃO NO PROCEDIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO SOB A PERSPETIVA DA LEI PORTUGUESA</i>	015
Isa Filipa António	
<i>REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DE INSTITUTOS PENAIIS AOS ATOS ÍMPROBOS</i>	035
Camila Paula de Barros Gomes	
<i>O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK COMO POLÍTICA ECONÔMICA DE INCENTIVO ÀS OPERAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR NO MODAL MARÍTIMO</i>	058
Érico Hack e Paula Tatyane Cardozo Stemberg	
<i>ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SEU POTENCIAL PARA REVIGORAR A RELAÇÃO DO ESTADO COM A SOCIEDADE. LEI Nº 9.037/96</i>	075
Andréia Gomes	
<i>OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL</i>	109
Alex Cavalcante Alves e Joseanne Carla de Aguiar Santos	
<i>A (IM)POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS QUE UTILIZAM VEÍCULO PRÓPRIO: UMA REFLEXÃO JURÍDICA</i>	128
William Silva Coutinho	
<i>ENTRE A CORRUPÇÃO E A INEFICIÊNCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO GERENCIAL BRASILEIRO COMO UM DOS MITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO</i>	153
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>A GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS APLICADA À ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO</i>	167
Cláudio Alberto Gabriel Guimarães e Cristiane Caldas Carvalho	

**DIREITOS E MECANISMOS GRACIOSOS DO CIDADÃO NO
PROCEDIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO SOB A PERSPETIVA DA LEI
PORTUGUESA**

**RIGHTS AND NON-JUDICIAL MECHANISMS OF THE CITIZEN IN THE
ADMINISTRATIVE ACT PROCEDURE UNDER THE PORTUGUESE LAW
PERSPECTIVE**

Data de submissão: 21/05/2018 Data de aprovação: 28/06/2018
--

ISA FILIPA ANTÓNIO

Doutora em Direito Administrativo/Contratação Pública. Professora Coordenadora no Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo, Porto

RESUMO: Inicia-se o procedimento de ato administrativo por virtude de apresentação de um requerimento do particular, com vista à satisfação de uma determinada pretensão. No decurso daquele procedimento, a Administração Pública deverá adotar certas formalidades, de modo a acautelar os direitos e interesses legalmente protegidos desse particular, ao mesmo tempo que zela pela prossecução do interesse público traduzido no princípio de boa administração. Este enlace encadeado de etapas e de diligências praticados pela Administração tem por finalidade a adoção de uma decisão final, que produzirá efeitos jurídicos externos numa dada situação individual e concreta (a do particular que apresentou o requerimento), isto é, visará a prática de um “ato administrativo” (artigo 148.º, do Código do Procedimento Administrativo, doravante CPA). A Administração Pública terá de obedecer a uma miríade de princípios gerais, alguns dos quais com simultânea previsão constitucional, assim como, deverá assegurar o cabal respeito pelos direitos e garantias constitucionalmente consagrados. A obrigatoriedade, de sujeição à lei e ao Direito, decorre do princípio de Estado de Direito democrático. No exercício da sua atividade, a Administração Pública deverá acatar o imperativo da lei, sob pena de se tratar de uma atuação ilegal, “fora da lei”, arbitrária, podendo, nos casos mais graves, ser inconstitucional, designadamente quando ocorra a preterição de garantias e a violação de direitos de teor jusfundamental dos administrados.

PALAVRAS-CHAVE: Procedimento administrativo; ato administrativo; direitos dos particulares; mecanismos gratuitos e contenciosos; deveres da Administração Pública.

ABSTRACT: The petition of the citizen before the Public Administration begins the procedure of administrative act, during which the Public Administration must adopt certain formalities, in order to safeguard the legally protected rights and interests of that citizen. This procedure has as its purpose the adoption of an administrative decision, which will produce external legal effects in a given individual and concrete situation, that is, the “administrative act” (article 148.º of the Code of Administrative Procedure). The Public Administration will have to obey a myriad of general principles, some of which with simultaneous constitutional provision, rights and guarantees to protect the rights of individuals. This obligation of legal compliance stems from the principle of democratic rule of law, meaning that the Public Administration must comply with the law in the scope of its activity, under penalty of being illegal, and in the most serious cases, be unconstitutional, particularly when there is a breach of warranties and violation of rights of a fundamental nature of the administered (citizen).

KEYWORDS: Administrative procedure; administrative act; rights of citizens; administrative and judicial mechanisms; Public Administration legal obligations and duties.

I. PRINCÍPIOS GERAIS EM DIREITO ADMINISTRATIVO

I.I. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O preceito insito no artigo 2.º, que postula o princípio do Estado de Direito democrático constitui um farol axiológico-normativo para toda a atuação da Administração Pública. Decorre, de igual modo, do artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), o princípio do primado do Direito na ordem jurídica portuguesa, encontrando-se os órgãos e agentes administrativos vinculados ao cumprimento da Constituição e da lei. Nesta senda, toda a atividade administrativa é orientada e estribada dentro dos limites impostos pela lei, sob pena de tal atuação ser ilegal e repudiada pelo Direito.

O disposto no artigo 3.º, do Código do Procedimento Administrativo (CPA) concretiza aquele preceito constitucional, consubstanciando a lei, “o limite, o pressuposto e o fundamento de toda a atividade administrativa” (AROSO DE ALMEIDA, 2015: 41).

I.II. PRINCÍPIO DA PROSECUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO E DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS E INTERESSES DOS CIDADÃOS

A missão da Administração Pública consiste na prossecução do interesse público, devendo no desenvolvimento da sua atuação ter como bússola, a melhor escolha para a coletividade (“Bem-estar”), sempre com “respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos” (artigo 266.º, n.º 1, da CRP). Por seu turno, o CPA, no artigo 4.º, consagra o princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, sendo imperiosa a necessidade de observância pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade (artigo 266.º, n.º 2, 2.ª parte, articulado com o artigo 13.º, ambos da CRP).

O artigo 6.º do CPA reproduz os fatores de discriminação constantes do n.º2, do artigo 13.º, da CRP: “ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual”.

É vedada pela CRP e pela lei, a discriminação “negadora” de direitos por um lado, e o tratamento privilegiado, por outro lado.

Existe, por isso, uma interrelação evidente entre um leque de princípios: o princípio da prossecução do interesse público, o princípio da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, o princípio da igualdade (artigo 6.º do CPA) e o princípio da imparcialidade (artigo 9.º do CPA: “(...) deve tratar de *forma imparcial* (...) considerando com *objetividade* (...) *isenção* administrativa e à confiança nessa isenção”). Estes princípios entrecruzam-se, por seu turno, com os princípios da justiça e da razoabilidade (artigo 8.º do CPA: “(...) deve tratar de forma justa *todos aqueles* que com ela entrem em relação) .

Este último princípio, concretamente, densifica uma outra vertente da sujeição da Administração Pública ao Direito no exercício da sua atividade.

A Administração Pública quando *interpreta* normas jurídicas carece de proceder à *valorização de* situações, factos, direitos, interesses dos cidadãos (afloramento do princípio da legalidade). Esta circunstância é típica na atuação dos órgãos e agentes administrativos e impõe a obrigação legal de “rejeitar soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito”.

“Direito” entendido, naturalmente, como o acervo de princípios constitucionais e de princípios gerais administrativos, bem como de normas jurídicas e regras de ordem técnica. De um modo sintético, é curial considerar que o respeito pela Lei deverá fazer-se acompanhar pelo necessário bom senso, ponderação, razoabilidade e proporcionalidade no modo de atuar da Administração Pública.

Importa, por isso, articular a leitura do disposto no artigo 8.º com o princípio da proporcionalidade contemplado no artigo 7.º, ambos do CPA. A proporcionalidade exige um sentido de adequação formal dos trâmites procedimentais à *finalidade* que se *pretende atingir* com essa atuação (n.º1, do artigo 7.º do CPA), mediante uma articulação com o princípio da proibição do excesso e do arbítrio.

Do artigo 7.º, n.º 2 do CPA pode ler-se: “ As decisões da Administração que colidam com direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos dos particulares só podem afetar essas posições *na medida do necessário* e em termos *proporcionais aos objetivos a realizar*”.

Deste modo, qualquer decisão administrativa que seja suscetível que lesar direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares terá de circunscrever o seu alcance ao mínimo indispensável à prossecução da concreta missão pública, sob pena de violar a própria Constituição da República e os direitos jusfundamentais dos particulares afetados por essa decisão. Em caso de prejuízo resultante dessa decisão, o particular pode acionar judicialmente o Estado, com vista ao ressarcimento desse dano, colocando o lesado na posição em que

estaria se não tivesse havido essa atuação “excessiva”, “desrazoável” e, enquanto tal, ilícita (Lei de Responsabilidade Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas – Lei n.º 31/2008, de 17/07). A possibilidade de intentar uma ação de responsabilidade extracontratual contra o Estado, por prejuízos gerados nas funções administrativa ou executiva, legislativa e judicial resulta do princípio da responsabilidade previsto no artigo 16.º do CPA.

I.III. PRINCÍPIO DA BOA ADMINISTRAÇÃO

Em cumprimento do artigo 267.º, n.º 1, da CRP, a Administração Pública deve obedecer a critérios de eficiência, economicidade e celeridade, em nome do preceituado no artigo 5.º, do CPA que consagra o princípio da boa administração. Refere ainda o artigo 5.º, no seu n.º 2, que a Administração Pública deverá ter a preocupação de se organizar, de modo não burocrático, com vista a alcançar uma maior proximidade dos serviços públicos às populações, dando assim, cumprimento ao desiderato da descentralização administrativa.

Com vista a atingir o resultado da celeridade, economicidade, proximidade com os cidadãos, mas também por razões atinentes à transparência, foi instituída a possibilidade de, a relação com a Administração, ser através da utilização de meios telemáticos a título facultativo, por opção do administrado, nos termos do artigo 14.º conjugado com o artigo 61.º, do CPA (“Administração Pública Eletrónica”).

No que respeita à *celeridade*, há que atender ainda ao artigo 59.º do CPA, o qual proíbe o recurso a manobras dilatórias e impertinentes que constituam obstáculo ao andamento célere do procedimento e à tomada de decisão dentro de prazo razoável. Importa, outrossim, conjugar o *princípio da eficiência* com o artigo 56.º do CPA que estabelece o princípio da adequação procedimental, segundo o qual o responsável do procedimento administrativo, goza de discricionariedade na respetiva estruturação, mas com o cabal respeito pelos princípios da participação, eficiência, economicidade e da celeridade na preparação da decisão.

O *princípio da eficiência administrativa* possui verdadeira relevância jurídica, impondo-se à Administração Pública como um *imperativo legal de conduta*, por virtude da Reforma do Código do Procedimento Administrativo de 2015 (AROSO DE ALMEIDA, 2015, 57-58).

Mais complexa será a questão de saber como, na prática, sindicatadamente a Administração Pública, por não lograr atingir os níveis de otimização dos recursos que tem

ao seu dispor, não cumprindo os objetivos impostos de economicidade, de eficiência e, porventura, simultaneamente de celeridade.

De acordo com a posição sufragada por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, no que respeita à difícil questão de saber se, neste contexto, os tribunais podem sancionar a Administração Pública:

“(…) da imposição constitucional à Administração Pública do imperativo da boa prossecução do interesse público e da consagração, no artigo 5.º do CPA, do imperativo da eficiência *não resulta, na verdade, a atribuição aos juízes administrativos do poder de determinarem a solução*¹⁴ que melhor realiza o interesse público em cada caso” (AROSO DE ALMEIDA, 2015, 59)

Parece-nos, por isso, uma boa intenção do legislador que não surtirá, na prática, o efeito desejado pela Reforma na medida em que não existe o “incentivo” à eficiência de recursos e de soluções que haveria certamente com a consagração de cominações legais para o incumprimento.

IV. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ

O artigo 10.º do CPA consagra o princípio da boa-fé, que assenta essencialmente na tutela das legítimas expectativas do particular numa determinada decisão ou conduta da Administração Pública.

A confiança depositada pelo administrado é protegida, em todas as formas e fases da atividade administrativa. O inverso também se aplica, ou seja, o princípio da boa-fé impõe igualmente ao particular que se comporte de modo leal e correto com a Administração Pública.

O disposto no artigo 60.º do CPA reconduz-se à “cooperação e boa-fé procedimental” que vincula ambas as partes (Administração Pública e particulares), à colaboração com vista à obtenção de decisões legais e justas.

Assim sendo, os particulares deverão evitar recorrer a mecanismos dilatatórios e requerer diligências inúteis, contribuindo ativamente para a economicidade e celeridade do procedimento administrativo.

¹⁴ Itálico e negrito, nossos.

I.V. PRINCÍPIO DA COLABORAÇÃO COM OS PARTICULARES

Em conformidade com a letra do artigo 11.º, n.º 1 do CPA existe a obrigação de os órgãos e agentes administrativos terem de colaborar com os particulares, na resolução das suas questões. Para tanto, a Administração Pública tem o dever de prestar todos os esclarecimentos e informações, bem como, receber sugestões e incentivar as suas iniciativas.

Associado ao princípio da colaboração surge o princípio da administração aberta (artigo 17.º do CPA), que salvaguarda o direito dos particulares a acederem a todos os documentos, arquivos e registos administrativos, mesmo quando não lhes digam diretamente respeito. Neste aspeto em concreto, merece-nos particular menção o artigo 18.º do CPA que consagra a proteção dos dados pessoais, privacidade e segurança, entre outros. Na verdade, o “acesso aberto” a registos administrativos, do n.º 1, artigo 17.º do CPA, conhece exceções. Ficam naturalmente ressalvados os casos em que tal “divulgação” coloque em causa matérias ao abrigo do sigilo legalmente imposto, tais como, a segurança nacional, o sigilo fiscal, a privacidade das pessoas e de seus familiares, mas também outros casos, como os segredos de propriedade industrial e intelectual.

I.VI. PRINCÍPIOS ATINENTES À “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA”

A denominada “Administração Pública Eletrónica” (artigo 14.º e artigos 61.º a 63.º, do CPA) merece-nos algumas considerações da perspetiva da tutela do administrado. A implementação dos meios telemáticos na atividade administrativa, pelo novo Código do Procedimento Administrativo constituiu um significativo avanço para a modernização da Administração Pública.

Os princípios da transparência, desburocratização, boa administração, descentralização e a aproximação do cidadão ao poder público são, *grosso modo*, aspetos positivos da “Administração Pública Eletrónica” que merecem aplauso.

Da perspetiva do administrado “menos hábil” nas novas tecnologias, o recurso a estas, não consiste numa imposição legal, podendo optar pelos meios tradicionais (correspondência e atendimento presencial). Importar sublinhar o “princípio de igualdade de tratamento ou equiparação” entre estes e quem utiliza a via eletrónica (artigo 14.º, n.º 5 do CPA).

A lei impõe à Administração Pública um comportamento positivo: o de colocar à disposição dos administrados, os meios eletrônicos, não podendo a ninguém ser recusado ou dificultado o acesso a este direito.

O artigo 61.º, n.º 3, do CPA contempla, na fase de instrução, diversos direitos aos administrados, como o acesso, em qualquer momento, às diligências efetuadas e decisões tomadas; a obtenção dos instrumentos necessários à comunicação eletrónica (v.g. nome de utilizador; palavra-passe para acesso a plataformas eletrónicas simples; conta de correio electrónico; assinatura digital certificada). As respostas electrónicas possibilitam a concessão de informações, de um modo mais claro, objetivo e transparente.

O direito de acesso à “Administração Eletrónica” assume-se como um direito fundamental de natureza análoga merecendo, enquanto tal, uma especial tutela judicial, designadamente o recurso à intimação judicial para proteção de direitos, liberdades e garantias (artigo 109.º ss. do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, doravante CPTA).

Perante a omissão ou recusa da Administração em facultar estes elementos, o administrado poderá intentar uma ação de condenação à prática de ato devido (artigo 66.º do CPTA e ss.), acompanhado de uma sanção pecuniária compulsória como mecanismo para impelir ao cumprimento.

Pese embora, as vantagens proporcionadas pela Administração eletrónica, não podem ser ignoradas as vicissitudes do mundo digital que colocam em sério risco os direitos fundamentais dos cidadãos no âmbito dos sistemas tributário, judicial ou do Serviço Nacional de Saúde: segurança jurídica, privacidade, confidencialidade dos dados pessoais do administrado (dados fiscais; informações sob segredo de justiça; registos clínicos), o “direito ao esquecimento” na internet, entre muitos outros. Aliás, a União Europeia não é alheia às vulnerabilidades do mundo digital para a sociedade globalizada, consubstanciando o “Regulamento Geral da Proteção de Dados Pessoais”¹⁵, prova cabal dessa preocupação.

Os princípios da participação (artigo 12.º do CPA) e da decisão (artigo 13.º do CPA) são desenvolvidos *infra*, no ponto 2.3. e no ponto 3., respetivamente.

II. FASES DO PROCEDIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO

A exigência de uma “atuação por procedimento” consubstancia em si mesma uma garantia do particular em face da Administração Pública. A necessária submissão a uma

¹⁵ Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, o qual entrou em vigor em todos os Estados-membros, com força obrigatória geral, em 25 maio de 2018.

sequência de etapas e de atos, estribados pelo formalismo e orientados pela máxima concretização do interesse público, é um corolário lógico do já mencionado “Estado de Direito” de que a Administração Pública é protagonista.

As fases estruturantes do procedimento administrativo são, essencialmente, as seguintes: 1) a fase da iniciativa, 2) a fase da instrução ou instrutória, 3) a fase da audiência prévia comumente denominada de “audiência dos interessados”, 4) a fase da decisão, 5) a fase complementar integrativa de eficácia, que tem por finalidade tornar eficazes e operantes na ordem jurídica as decisões adotadas.

II.1. A FASE DA INICIATIVA

O procedimento pode iniciar-se por iniciativa de um particular ou por iniciativa da própria Administração, ou seja, “oficiosamente” (artigo 53.º do CPA).

Quanto à iniciativa particular, é de primacial pertinência o preceituado no artigo 102º do CPA, que dispõe sobre os pressupostos que o requerimento do particular deverá possuir, para dar o impulso de abertura do procedimento e vincular a Administração Pública na obrigação de praticar o ato administrativo.

Perante um requerimento que lhe seja dirigido, a Administração Pública fica constituída no dever de decidir desde que se preencham alguns pressupostos.

Tratam-se dos denominados «pressupostos procedimentais», a que a lei condiciona o desenvolvimento regular do procedimento e que podem ser: a) Pressupostos subjetivos (competência do órgão que recebe o pedido e legitimidade do requerente); b) Pressupostos objetivos (inteligibilidade, unidade e tempestividade do pedido, atualidade do direito que se pretende exercer; inexistência da decisão sobre pedido igual do requerente há pelo menos dois anos). Não se encontrando preenchidos esses pressupostos, também não existe o *dever de decidir*. Contudo, manter-se-á sempre o *dever genérico de pronúncia*.

Como referido anteriormente neste trabalho, o procedimento administrativo pode igualmente partir da iniciativa da Administração Pública com vista a satisfazer necessidades da comunidade, sendo paradigmáticos os casos de construção de vias públicas, de equipamentos de saneamento básico, escolas públicas, entre outras situações.

No caso em que a iniciativa procedimental pertence à Administração Pública, por meio de ato público de iniciativa devem distinguir-se duas situações.

Primeira. A iniciativa pode pertencer ao órgão competente para a decisão (procedimento oficioso).

Segunda. A iniciativa pode pertencer a outro órgão, o qual dirige ao órgão competente para a decisão, uma proposta, requisição ou pedido. Nesta situação, já se revela fundamental a participação dos particulares.

II.II. A FASE INSTRUTÓRIA

Esta fase procedimental tem por escopo primacial apresentar ao agente responsável os vários interesses envolvidos na decisão que vai tomar (interesse público) de modo a permitir a avaliação do seu peso e relevância.

A instrução permite criar as condições para que o agente possa determinar o conteúdo do ato principal do procedimento do melhor modo com vista à prossecução do interesse público concretamente visado. Fornece os elementos probatórios (como estudos, avaliações técnicas, pareceres, vistorias, etc.) que irão determinar a formação da vontade da Administração Pública.

Nesta etapa, é competente o “órgão instrutor”, sendo prevista a possibilidade de o órgão competente para a decisão delegar a competência para a direção da instrução num subordinado seu, passando o órgão instrutor a ser diferente do órgão a quem cabe tomar a decisão final.

A instrução segue o princípio do inquisitório, de acordo com o preceituado no artigo 58.º do CPA, “o responsável pela direção do procedimento e os outros órgãos que participem na instrução podem (...) proceder a *quaisquer diligências* que se revelem *adequadas e necessárias* à preparação de uma decisão legal e justa (...)”.

Nos termos do artigo 115.º do CPA, n.º 1, “o responsável pela direção do procedimento deve procurar *averiguar todos os factos* cujo conhecimento seja adequado e necessário à tomada de uma decisão legal e justa dentro de prazo razoável, podendo, para o efeito, *recorrer a todos os meios de prova* admitidos em direito”. Por sua vez, o artigo 117.º, n.º 1 do CPA, “(...) *pode determinar aos interessados a prestação de informações*, a apresentação de *documentos* ou *coisas*, a sujeição a *inspeções* e a *colaboração noutros meios de prova*”.

Importa ainda trazer à colação o artigo 120.º, n.º1, do CPA, para a eventualidade de existir perigo ou frustração na recolha de elementos essenciais à formação da vontade

administrativa. Da letra do preceito podemos extrair que “havendo justo receio de vir a tornar-se impossível ou de difícil realização a produção de qualquer prova com interesse para a decisão, pode o órgão competente, *oficiosamente* ou a pedido fundamentado dos interessados, *proceder à sua recolha antecipada*”.

As diligências podem ser probatórias (recolhas de provas, como peritagens) ou consultivas (v.g. pareceres). De acordo com o princípio do ónus da prova, os particulares podem ter um papel determinante na instrução apresentando provas, pareceres ou documentos adicionais, podendo dirigir reclamações à Administração Pública e nomear peritos, exercendo um papel de coadjuvante. Cabe-lhes o ónus de provar todos os factos que aleguem.

II.III. A FASE DA AUDIÊNCIA PRÉVIA OU “AUDIÊNCIA DOS INTERESSADOS”

O direito do administrado a ser ouvido num procedimento a que lhe diz respeito, sobretudo perante a hipótese de a decisão futura vir a ser-lhe desvantajosa, ainda que parcialmente, consubstancia um dos primaciais direitos de defesa do cidadão perante os poderes públicos.

Encontra-se expressamente consagrado o princípio de participação dos particulares na “formação das decisões que lhes digam respeito” (artigo 12.º do CPA e artigo 268.º da CRP), para tutela dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, individuais ou colectivos (“interesses difusos”), em conformidade com a legitimidade estabelecida no artigo 68.º do CPA.

Nesta fase procedimental, resulta para a Administração Pública o cumprimento dos deveres de notificar, comunicar o projeto da decisão e de *ouvir* o cidadão antes da tomada de decisão de indeferimento (NEVES, 2015, 79), inserindo-se, deste modo, a “audiência dos interessados” em fase antecedente à fase da decisão propriamente dita.

Contudo, o papel do interessado não se circunscreve à sua audição. Pelo contrário, para além da exposição de factos e de elementos de direito que considera que devem ser tidos em consideração pela autoridade administrativa, poderá ainda juntar documentos e requerer diligências complementares, com utilidade e pertinência para a decisão (artigo 121.º do CPA).

Tal como sublinha ANA FERNANDA NEVES (NEVES, 2015, 79), o preceito ínsito no artigo 125.º do CPA é omissivo quanto à hipótese de ser necessário proceder a uma nova notificação do interessado para efeitos de outra audiência prévia, no caso de a apreciação que

se fizer das diligências complementares efectuadas possuir um teor desvantajoso ou conduzir a um resultado negativo (decisão final de indeferimento) à pretensão do particular.

Parece-nos, no entanto, na senda da concretização dos princípios de boa-fé, lealdade e de cooperação norteadores da relação entre a Administração Pública e os administrados, que dever-se-á sempre cumprir uma *nova* audiência prévia como forma de salvaguardar o direito de defesa, obstando-se a “decisões surpresa” passíveis de gerar litígios.

O próprio Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) assume um posicionamento forte no sentido de ser assegurado o direito de audiência do particular, sempre que a sua esfera jurídica e patrimonial possa vir a ser (negativamente) afetada com a decisão do ente público (NEVES, 2015, 78).

Este órgão jurisdicional assume claramente que a fase de audiência prévia é uma *formalidade essencial* que deverá reunir os seguintes requisitos cumulativos: 1) permitir conhecer toda a informação relevante para o exercício efetivo o direito de defesa, desde logo, o projeto da decisão futura desfavorável; 2) concessão de um prazo razoável para exposição de argumentos, factuais e jurídicos (o CPA, no n.º 1, do artigo 122.º reconhece o prazo não inferior a 10 dias para os interessados “dizerem o que se lhes oferecer”) (NEVES, 2015, 78 e ss).

É assumido como sendo um imprescindível instrumento de defesa do particular o direito de audiência dos interessados *prévia à tomada de decisão*, mas existem casos elencados pelo CPA que excecionam essa regra.

O preceito do artigo 124.º do CPA contempla um conjunto de situações em que pode ser dispensada a audiência prévia, como, por exemplo, motivos imperiosos relacionados com o *interesse público* e de *urgência* que não se compadecem com a morosidade acrescida, resultante da prática da audiência dos interessados ou quando o número de interessados seja tão elevado que seja incomportável a sua realização, optando-se pela “consulta pública”.

Não obstante estes casos de dispensa da audiência dos interessados, a verdade é que, em nome da boa administração e das exigências crescentes de transparência que recaem sobre a atuação pública, o *dever de fundamentação* para a não realização da audiência dos interessados, aparece como que um *dever reforçado*, tendo de ser escrupulosamente acatado e cumprido, sob pena de invalidade da decisão final (CAUPERS, 2005,166).

Seguimos o entendimento preconizado por SÉRVULO CORREIA e VASCO PEREIRA DA SILVA, para quem a decisão final padecerá de nulidade, atenta natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias do direito fundamental atípico (direito subjetivo

público de participação procedimental), ao invés de se aplicar o vício-regra da anulabilidade, tal como defendido por FREITAS DO AMARAL e PEDRO MACHETE (CAUPERS, 2005, 166).

II.IV. A FASE DA DECISÃO: EM ESPECIAL, O DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO

A existência de fundamentação clara, congruente, objetiva e taxativa consiste, de igual modo, num direito fundamental dos administrados para a defesa dos seus direitos, na medida em que, nas palavras de OSVALDO GOMES, nos “permite determinar o verdadeiro alcance da decisão, através da reconstituição do pensamento do seu autor” (OSVALDO GOMES, 1981, 68). Na verdade, é a fundamentação do ato administrativo ou, *lato sensu*, de certa conduta administrativa (v.g. da dispensa de audiência prévia) que possibilita perscrutar a intenção, as verdadeiras motivações do órgão administrativo ao atuar e ao decidir *naquele* exato sentido e não noutra qualquer, reduzindo-se a possibilidade de arbítrio.

A fundamentação da decisão revela a ponderação da entidade pública, sabendo se esta trilhou o caminho da prossecução do superior interesse público ou não, impelindo-a, desse modo, a cumprir os desideratos da boa administração, da imparcialidade e igualdade.

É perante a fundamentação que poderá ser averiguada a (i)legalidade da conduta administrativa, depreendendo-se deste facto, o carácter essencial desta formalidade para a tutela dos direitos e interesses legalmente protegidos do interessado, desde logo, no momento de impugnar contenciosamente o ato (OSVALDO GOMES, 1981, 20-21).

Este Autor refere que “as decisões administrativas, quando devidamente fundamentadas, resultarão para os administrados não como produto da intuição dos seus autores, mas como resultado de «um juízo lógico de ponderação», facilitando assim as relações entre os sujeitos da relação administrativa” (OSVALDO GOMES, 1981, 22). Por seu turno, de acordo com os ensinamentos de MARCELLO CAETANO, a fundamentação desempenha na decisão administrativa idêntica função que na sentença, sendo imprescindível a revelação dos *motivos determinantes* e não *quaisquer outros motivos* da vontade do decisor administrativo. Importam somente as razões de direito e de facto que possuem a aptidão e poder para influenciar a vontade do órgão administrativo decisor, conduzindo-o àquele resultado para o interesse público (CAETANO, 2003 [1977], 124).

A fundamentação carece de obedecer a certos requisitos para que seja considerada validamente prestada, desde logo, deverá ser exata ou verdadeira e congruente ou coerente, porquanto as razões invocadas devem surgir como premissas lógicas para a tomada daquela concreta decisão.

A clareza e a objetividade da exposição do acervo dos motivos e das motivações do órgão decisor são essenciais à fundamentação administrativa.

O conteúdo da fundamentação tem de ser objetivamente apreensível ao cidadão “médio”, possuidor de razoáveis conhecimentos e de um “normal” grau de literacia e entendimento. Um teor confuso, lacónico, genérico e obscuro equivalerá, para os devidos efeitos legais, de impugnação graciosa e contenciosa, à falta de fundamentação.

O princípio da fundamentação da decisão aparece, pois, indissociável do princípio da boa administração, porque traz consigo os imperativos da transparência e da objetividade.

É neste contexto que o dever de fundamentação da decisão desfavorável resulta, na perspectiva de defesa dos direitos e interesses do administrado, como uma forte garantia reconhecida pelo Direito Administrativo.

II.V. A FASE COMPLEMENTAR INTEGRATIVA DE EFICÁCIA

Importa, previamente, distinguir entre atos cuja eficácia dependa de aceitação expressa ou tácita da outra parte na relação jurídico-administrativa, daqueles outros atos que são eficazes independentemente dessa aceitação.

Se o ato for recipiendo ou receptício, a eficácia depende do consentimento do interessado e, enquanto tal, deverá sempre ser conhecido por este. Se, pelo contrário, o ato administrativo não for recipiendo ou receptício, a sua eficácia não depende da aceitação do interessado.

Por conseguinte, é curial afirmar que o problema da *notificação* apenas se coloca neste segundo tipo de ato administrativo (*receptiendo*), revelando-se decisiva a distinção entre os casos em que a lei impõe a *publicação* do ato ou não como formalidade essencial ou como condição de eficácia.

Se o ato administrativo reconhecer ao interessado, algum direito, poder ou faculdade, é suficiente que aquele venha a conhecer a existência do ato, por qualquer forma. Pelo contrário, se o ato for desfavorável ao interessado, impondo-lhe encargos, ónus ou deveres,

então, nesse caso o interessado apenas fica vinculado ao mesmo, sendo o ato eficaz, quando o respetivo conhecimento lhe tiver sido dado oficialmente (CAETANO, 2003 [1977]: 132-134).

Neste último caso, como condição da eficácia e operatividade da decisão administrativa na ordem jurídica, a lei exige a sua publicação em Diário da República ou a sua notificação ao interessado que é, em concreto, direta e imediatamente afetado por esse ato administrativo. Apenas a partir deste momento, é que se inicia a contagem dos prazos para efeitos de impugnação graciosa e contenciosa. Por conseguinte, o dever de “dar conhecimento” do ato administrativo também constitui uma garantia dos direitos e interesses do administrado.

Após a fase constitutiva ou de tomada de decisão em sentido *desfavorável* à pretensão do interessado, a mesma terá de ser levada ao conhecimento do seu interessado, por via da “notificação”, sem a qual aquela não produzirá os seus efeitos jurídicos.

Em nome dos valores essenciais da certeza e da segurança jurídicas, uma decisão que não seja comunicada ao seu destinatário é-lhe inoponível, sendo ineficaz. Não poderá ser invocado contra si o desrespeito ou não acatamento da decisão, não lhe sendo exigível o seu conhecimento e necessária obediência, quando por causa imputável à Administração Pública, aquela decisão não tenha sido notificada ao interessado.

A pertinência jurídica da notificação da decisão para efeitos de tutela do administrado dada pela legislação europeia repercute-se na Recomendação 4.9 da Resolução do Parlamento Europeu referindo que “as decisões administrativas que afetem os direitos e interesses de pessoas serão notificadas por escrito à pessoa ou pessoas em causa logo que forem adotadas”.

Por seu turno, a Recomendação 4.10 constante na Resolução supramencionada, vai mais longe e exige que a notificação deva conter informação sobre a possibilidade de recurso administrativo. Podemos, na mesma, ler o seguinte: “o procedimento a seguir para a interposição desse recurso, bem como o nome e o endereço oficial da pessoas ou departamento a que o recurso deva ser apresentado e o prazo para a sua apresentação”, devendo ainda fazer atinência à possibilidade de ser dado início a processos jurídicos e, simultaneamente, ser apresentada queixa junto do Provedor de Justiça Europeu (NEVES, 2015, 81-82).

Em síntese, podemos dizer que a comunicação não é condição de eficácia do ato administrativo, pois a *regra geral* é a de que o *ato administrativo não carece do conhecimento do particular para produzir os seus efeitos*. A publicidade dos atos só é

obrigatória quando exigida por lei e a falta de publicidade do ato quando legalmente exigida implica a sua ineficácia.

Somente na circunstância de estarmos perante atos impositivos de deveres ou encargos, cuja execução supõe a colaboração do destinatário, é que o seu conhecimento é necessário para que os atos se tornem eficazes.

Nos termos do artigo 160.º, do CPA, “os atos que constituam deveres ou encargos para os particulares e não estejam sujeitos a publicação começam a produzir efeitos a partir da sua notificação aos destinatários ou de outra forma de conhecimento oficial pelos mesmos”.

Apenas a partir do momento em que é adequada e correctamente realizada a comunicação dos atos ao particular é que se torna exigível deste o comportamento imposto por esses atos. Por outro lado, apenas a partir desse momento é que se inicia a contagem dos prazos dos mecanismos de tutela dos direitos do particular afetado pelo conteúdo dos atos administrativos.

III. OS MECANISMOS GRACIOSOS DOS PARTICULARES DOS PARTICULARES

Decorre da própria noção do Estado de Direito, a sujeição da Administração Pública ao imperativo da lei, dentro dos parâmetros constitucionais, dos quais brotam a obrigatoriedade do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Direitos fundamentais, de “liberdade” ou de primeiro grau e “sociais” ou de segundo grau. Mas não só. À Administração Pública cumpre concretizar e fazer cumprir todo um catálogo de direitos infraconstitucionais e outros tantos interesses legítimos e dignos de tutela, designadamente no âmbito do procedimento administrativo.

Ora, o respeito cabal por estes direitos e interesses é assegurado por meio da imposição de *garantias*, de variada ordem, as quais servem o propósito último de defender os particulares contra os poderes públicos.

No nosso estudo interessa-nos apenas aflorar os meios de defesa a ser acionados contra os entes públicos pertencentes à Administração Pública e não aos pertencentes à esfera política ou ao poder jurisdicional.

As garantias podem ser administrativas, judiciais e políticas, sendo que os meios gratuitos inserem-se nas primeiras e os meios ou mecanismos contenciosos incorporam as segundas. As últimas decorrem do funcionamento dos órgãos superiores do Estado ou do

exercício dos direitos individuais constitucionalmente consagrados (Caetano, 2003 [1977], 378).

Sufragamos, em plenitude, o entendimento preconizado por MARCELLO CAETANO, de acordo com o qual:

A organização da garantia dos direitos e interesses legítimos dos particulares é, inquestionavelmente, o ponto essencial do Direito administrativo: sem ela não existem relações jurídicas, porque não haverá possibilidade de obrigar a Administração a cumprir os deveres assumidos segundo a lei. (CAETANO, 2003 [1977], 377)

Interessa-nos sublinhar a relevância das garantias administrativas ou graciosas e as judiciais, no âmbito do procedimento do ato administrativo, não desenvolvendo a matéria atinente às garantias políticas.

As garantias administrativas podem ser de legalidade, de mérito ou mistas. Têm como característica comum o facto de se consubstanciarem em meios de defesa da legalidade e dos direitos dos particulares proporcionados pela utilização de órgãos da Administração Pública (CAETANO, 2003 [1977], 380-381).

De acordo com JOÃO CAUPERS “as garantias administrativas efectivam-se através dos órgãos da Administração Pública, aproveitando as próprias estruturas administrativas e os controlos de mérito e de legalidade nelas utilizado” (CAUPERS, 2005, 260). Enaltecemos, em especial, a pertinência das *reclamações* e *dos recursos administrativos*, os quais cumprem uma dupla finalidade: a de impugnar atos e reagir contra omissões (AROSO DE ALMEIDA, 2015, 43).

Com a revisão do CPA, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, tanto a reclamação, como os recursos administrativos não funcionam exclusivamente como “impugnações administrativas”. Na verdade, servem atualmente não apenas para reagir contra a prática de *atos administrativos*, mas igualmente contra a *omissão ilegal* da Administração Pública (AROSO DE ALMEIDA, 2015, 376-377).

A este respeito, importa, trazer à colação o artigo 184.º, n.º 1, alíneas a) e b), (al.a) “impugnar os atos administrativos (...); al. b) “reagir contra a omissão ilegal (...)” e o artigo 187.º (“as reclamações e recursos contra a omissão ilegal de atos administrativos podem ser apresentados no prazo de um ano”) do CPA.

No tocante à reclamação, a reação contra a prática e a omissão ilegal de atos administrativos encontra-se igualmente prevista no artigo 191.º, do CPA.

A reclamação tem por finalidade solicitar a reapreciação, ao próprio autor do ato administrativo, ou, da sua omissão (n.º 1, artigo 191.º, do CPA).

No requerimento, o particular interessado solicita a anulação, revogação, modificação ou substituição do ato, com fundamento na ilegalidade ou demérito (inconveniência) do mesmo ou, perante a omissão da Administração Pública, solicita a emissão do ato pretendido (artigo 184.º, n.º 1, alíneas a) e b), articulado com o n.º 2 e artigo 185.º, n.º 3, do CPA).

O particular poderá, caso o autor do ato ou da omissão reitere a sua posição, dirigir um recurso hierárquico em *sentido próprio*, ao mais elevado superior hierárquico do autor do ato ou da omissão (1.ª parte do n.º 1, artigo 194.º, do CPA).

No entanto, nos casos em que a competência para a decisão em causa se encontrar ao abrigo de uma delegação ou subdelegação de poderes (2.ª parte do n.º 1, artigo 194.º, do CPA), haverá lugar ao *recurso administrativo especial* para o delegante ou subdelegante dos atos praticados pelo delegado ou subdelegado, respetivamente (n.º 2, artigo 199.º, do CPA).

O superior hierárquico poderá, ao abrigo do recurso hierárquico, confirmar, anular, revogar, modificar ou substituir o ato recorrido (n.º 1, artigo 197.º, do CPA). No caso específico da anulação do ato, importa referir que na hipótese de o inferior hierárquico tiver atuado ao abrigo de uma competência exclusiva, “o superior hierárquico apenas poderá anular o ato em via de recurso” (AROSO DE ALMEIDA, 2015, 3.ª ed., 375).

Outras situações em que haverá lugar a *recurso administrativo especial* são as elencadas no artigo 199.º do CPA, quando, designadamente, o particular pretende reagir contra um ato administrativo perante um órgão, que não o autor do ato, nem o superior hierárquico deste.

Salientamos, a este propósito, o *recurso tutelar*, dirigido ao órgão que exerce poderes de tutela e de superintendência sobre o autor do ato (alínea c), n.º 1, artigo 199.º, do CPA).

Neste caso, os fundamentos deste recurso terão de ser a inconveniência ou mérito do ato ou da omissão, quando a lei expressamente preveja uma tutela de mérito (n.º 3, artigo 199.º do CPA).

Os poderes de modificação ou substituição do ato recorrido ou omitido, apenas será admissível, quando se trate de uma tutela substitutiva (n.º 4, do supracitado artigo). Por conseguinte, se a tutela for uma tutela de legalidade, estará vedada à entidade tutelar de “atuar” sobre o mérito, modificar ou substituir do ato adotado por parte do autor, órgão tutelado.

Em jeito de conclusão, no que especialmente concerne às omissões ilegais, é interessante verificar que a reclamação e os recursos administrativos dirigem-se à emissão do ato pretendido pelo particular (artigo 184.º, n.º 1, al. b) do CPA, “reagir contra a omissão ilegal de atos administrativos, em incumprimento do dever de decisão solicitando a *emissão do ato pretendido*”).

Fora a hipótese do n.º 2 do artigo 13.º do CPA, e dos casos em que falta algum dos pressupostos objetivos e/ou subjetivos do requerimento do particular (artigo 68.º do CPA), a Administração Pública tem a obrigação de emitir uma decisão, isto é, tem de praticar o ato administrativo.

A falta desta decisão no prazo de 90 dias (consagrado no artigo 128.º, n.º 1, do CPA, passível de prorrogação por mais 90 dias, mediante fundamentação) constitui uma violação do dever de decidir por parte da Administração Pública (artigo 129.º, do CPA).

No que especialmente concerne aos *mecanismos contenciosos* ou *judiciais*, acionados perante os Tribunais Administrativos, encontram-se plasmados no Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), a *ação de condenação à prática de ato devido* (artigos 66.º a 71.º).

Este mecanismo judicial visa salvaguardar os direitos do particular perante a *omissão ilegal* (inércia ou silêncio ilegítimos) face ao requerimento por si apresentado junto da Administração Pública, sem que haja da parte desta, qualquer resposta e, ainda, relativamente à *recusa de apreciação* do requerimento. O *indeferimento total* ou *parcial* à pretensão do particular também se encontra plasmado neste mecanismo de proteção dos direitos do administrado (artigo 67.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), do CPTA).

IV. CONCLUSÃO

O presente estudo assenta principalmente na análise exaustiva da lei administrativa (CPA), com base na qual se foram tecendo considerações de ordem prática atinentes aos direitos do administrado no âmbito do procedimento administrativo do *ato administrativo*, de iniciativa particular.

Verificamos que o administrado encontra proteção jurídica quer face à ação, quer face à omissão da Administração Pública, num denso acervo de normas, regras, princípios e valores, constitucionais e infraconstitucionais.

O interesse do particular que procura a Administração Pública com vista à concretização da sua pretensão e o interesse de toda a coletividade (interesse público) representam os dois polos em que a Administração Pública deverá nortear a sua atuação, o que, na prática, poderá revelar-se como uma tarefa complexa devido à natureza, não raras vezes, conflituante da relação entre aqueles dois tipos de interesses.

Podemos concluir, no essencial, que no Direito Administrativo português existe um considerável leque de direitos e de mecanismos gratuitos, a ser acionados pelo particular, em momento anterior ao recurso à via judicial, apenas fazendo sentido o pleito judicial, na circunstância em que, em sede administrativa, *continue* a não ser dado provimento à pretensão do particular ou, este seja, de algum modo, afetado pela atuação administrativa.

REFERÊNCIAS

Amaral, Diogo Freitas. *Conceito e Natureza do Recurso Hierárquico*. 2.^a ed. Coimbra: Almedina, 2005.

Aroso de Almeida, Mário. *Teoria Geral do Direito Administrativo. O Novo regime do Código do Procedimento Administrativo*. 3.^a ed. Coimbra: Almedina, 2015.

Caetano, Marcello. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. 2.^a reimp. 1977. Coimbra: Almedina, 2003.

Calvão, Filipa Urbano. *Os actos precários e os actos provisórios no Direito Administrativo. Sua natureza e admissibilidade. As garantias do particular*. Porto: Universidade Católica Portuguesa, 1998.

Caupers, João. *Introdução ao Direito Administrativo*. 8.^a ed. Lisboa: Âncora Editora, 2005.

Gomes, Carla Amado; Neves, Ana Fernanda; Serrão, Tiago (coord.). *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*. 2.^a reimp. Lisboa: AAFDL, 2015.

Pereira da Silva, Vasco. *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*. Coimbra: Almedina, 2003.

Pires, Rita Caçada. *O Pedido de Condenação à Prática de Acto Administrativo Legalmente Devido*. Coimbra: Almedina, 2004.

Oswaldo Gomes, José. *Fundamentação do Acto Administrativo*. 2.^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1981.

Silveira, João Tiago. *O Deferimento Tácito (Esboço do regime jurídico do acto tácito positivo na sequência de pedido do particular)*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

Vieira de Andrade, José Carlos. *O dever de fundamentação expresa de actos administrativos*.
Coimbra: Almedina, 1992.