

A CONFERÊNCIA PROCEDIMENTAL NO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS: ALGUMAS REFLEXÕES(*)

*Pelo Dr. Gonçalo Sá Gomes(**)*

SUMÁRIO:

1. Introdução. 2. Modalidades de conferências procedimentais. 2.1. Conferência deliberativa. 2.2. Conferência de coordenação. 3. Competência revogatória e anulatória. 4. Reclamação e recurso hierárquico. 5. Instituição da conferência. 6. A realização da conferência e o requerimento do interessado. 7. O silêncio dos órgãos participantes. 8. Audiência dos interessados. 9. Conclusão da conferência. 10. Reflexões finais.

Resumo:

Este trabalho propõe-se a analisar a figura da conferência procedimental. Procuraremos dar a conhecer os traços gerais do regime ínsito nos artigos 77.º e seguintes, do Código do Procedimento Administrativo, sem descuidar a análise crítica da doutrina que mais tem estudado o assunto.

Palavras-Chave:

Conferência Procedimental; Procedimento Administrativo.

(*) Este trabalho corresponde, com algumas adaptações, ao relatório final apresentado na disciplina de Procedimento Administrativo, no ano 2023/2024, na Faculdade de Direito da Universidade Católica (Escola de Lisboa).

(**) Mestrando em Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade Católica (Escola de Lisboa).

1. Introdução

O novo Código do Procedimento Administrativo (doravante “CPA”), de 2015, introduziu a possibilidade de realizar conferências procedimentais⁽¹⁾, embora, a bem da verdade, já alguma legislação especial previsse a sua realização, *viz.*, o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro)⁽²⁾, o Regime de Exercício da Atividade Industrial (DL n.º 209/2008, de 29 de Outubro)⁽³⁾ e o regime de autorização a que estão sujeitas a instalação e a modificação de estabelecimentos de comércio a retalho e de comércio por grosso em livre serviço e a instalação de conjuntos comerciais (Lei n.º 12/2004, de 30 de Março)⁽⁴⁾.

A figura mereceu o aplauso da doutrina⁽⁵⁾, desde logo por procurar promover a eficiência, a economicidade e a celeridade da atividade administrativa (art. 77.º, n.º 1, CPA)⁽⁶⁾.

(1) AROSO DE ALMEIDA considera que esta é “a grande novidade” do novo código — cf. AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 8.ª ed., Coimbra, Almedina, 2021, p. 187. No mesmo sentido, SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental no Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação», in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, AMADO GOMES, CARLA, NEVES, ANA F., SERRÃO, TIAGO (coord.), Vol. I, 6.ª ed., Lisboa, AAFDL, 2023, p. 897 e FREITAS DO AMARAL, DIOGO, «A revisão do CPA: balanço e perspetivas», in *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, MACHETE, RUI, SOUSA FÁBRICA, LUÍS, SALGADO DE MATOS, ANDRÉ (coord.), Universidade Católica Editora, 2013, pp. 137-138, disponível em <<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/40524/1/9789725403976.pdf>> (consultado a 19/06/2024).

(2) A este respeito, veja-se SERRÃO, TIAGO, PRATAS BRITO, DAVID, «A conferência procedimental: reflexões gerais e setoriais», in *Organização Administrativa: Novos Atores, Novos Modelos*, AMADO GOMES, CARLA, NEVES, ANA FERNANDA, SERRÃO, TIAGO (coord.), Vol. II, Lisboa, AAFDL, 2018, p. 606, ss. Para SALGADO DE MATOS, o regime do CPA afigura-se “muito mais ambicioso e complexo” do que o regime do RJUE — cf. SALGADO DE MATOS, ANDRÉ, «O projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo: uma revolução legislativa anunciada e as suas consequências», in *Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, MACHETE, RUI, SOUSA FÁBRICA, LUÍS, SALGADO DE MATOS, ANDRÉ (coord.), Universidade Católica Editora, 2013, p. 28, disponível em <<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/40524/1/9789725403976.pdf>> (consultado a 19/06/2024).

(3) A este respeito, por todos, SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental: fontes e opções», in *Liber Amicorum Fausto Quadros*, REBELO DE SOUSA, MARCELO, VERA-CRUZ PINTO, EDUARDO (coord.), Vol. II, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 35-36.

(4) Não cabe no objeto deste trabalho a sua análise aprofundada, mas convém notar que a Lei n.º 72/2020, de 16 de Novembro consagrava um regime transitório de simplificação de procedimentos (que apenas vigorou até 30 de Junho de 2021). Para uma análise deste regime, SILVEIRA, JOÃO TIAGO, «A simplificação administrativa no Código do Procedimento Administrativo», in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, AMADO GOMES, CARLA, NEVES, ANA F., SERRÃO, TIAGO (coord.), Vol. I, 6.ª ed., Lisboa, AAFDL, 2023, p. 271, ss.

(5) GONÇALVES, PEDRO, «Alterações “científicas” no Código do Procedimento Administrativo de 2015 e nota sobre o regime de certificação de efeitos do silêncio administrativo», in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, AMADO GOMES, CARLA, NEVES, ANA F., SERRÃO, TIAGO (coord.), Vol. I, 6.ª ed., Lisboa, AAFDL, 2023, p. 46, FREITAS DO AMARAL, DIOGO, «Breves notas sobre o projecto

Podemos, assim, definir a conferência procedimental⁽⁷⁾ como o mecanismo através do qual se concentra num procedimento, a articulação entre vários órgãos, com vista à obtenção de um resultado final, seja uma única decisão final, várias decisões, ou a tomada de várias decisões autónomas, mas respeitantes a diferentes aspetos de um mesmo projeto, atividade ou iniciativa⁽⁸⁾.

Cumprido este introito, esclarecemos que este trabalho propõe-se a analisar criticamente o regime das conferências procedimentais e contribuir para o esclarecimento de algumas das suas disposições mais complexas. Assim:

- i) iremos distinguir as modalidades de conferências procedimentais previstas no Código;
- ii) procuraremos descobrir quem tem competência para revogar e anular os atos que surgem em conferência, esclarecendo também como deve operar a reclamação e o recurso hierárquico;
- iii) debruçar-nos-emos sobre os regimes de instituição e realização das conferências procedimentais;

de revisão do Código do Procedimento Administrativo», *Direito & Política*, n.º 4, 2013, p. 150, SÉRVULO CORREIA, J. M., «Anotação ao artigo 81.º», in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, QUADROS, FAUSTO, et alii, Coimbra, Almedina, 2016, p. 191, AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, id., p. 188, SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», id., p. 899, PEREIRA DA SILVA, VASCO, «Primeiro comentário acerca do projeto de revisão do CPA (a recordar um texto de Steinbeck)», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 101, 2013, p. 86, PORTOCARRERO, MARTA, «Procedimento administrativo: aspectos estruturais», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, 2013, p. 81 e SILVEIRA, JOÃO TIAGO, «A simplificação administrativa no Código do Procedimento Administrativo», id., p. 268. Ainda assim, SILVEIRA considera que o Código de 2015 podia ter levado a cabo remédios que provocassem uma agilidade, simplicidade e celeridade das decisões administrativas mais significativa — cf. SILVEIRA, JOÃO TIAGO, «A decisão administrativa no anteprojecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 100, 2013, p. 117.

⁽⁶⁾ Interesses que se articulam com o princípio da boa administração, insito no art. 5.º, n.º 1, CPA — cf. SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», id., p. 18. No mesmo sentido, embora com críticas, PRATA ROQUE, MIGUEL, *Tratado de Governação Pública*, Vol. I, Lisboa, AAFDL, 2021, pp. 86-88.

⁽⁷⁾ Nome que devemos a PORTOCARRERO, afastando-se a lei portuguesa da nomenclatura italiana “conferência de serviços”. De facto, o nome que vingou em Portugal é mais feliz, pois são os órgãos administrativos e não os “serviços” que exercem esta competência. Sobre o assunto, PORTOCARRERO, MARTA, *Modelos de Simplificação Administrativa, A conferência procedimental e a concentração de competências e procedimentos no Direito Administrativo*, Porto, Universidade Católica Editora, 2002, p. 65, ss. e SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», id., p. 18.

⁽⁸⁾ Inspiramo-nos aqui na definição avançada por AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, id., pp. 188-189. O art. 77.º, n.º 1, CPA não oferece uma definição da figura, mas antes uma enunciação dos seus fins e modalidades — no mesmo sentido, SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», id., p. 902 (nota 9).

- iv) prestaremos especial atenção às dúvidas que se colocam quanto ao valor do silêncio nestas conferências;
- v) analisaremos as especificidades da audiência dos interessados; e, finalmente,
- vi) analisaremos algumas das questões mais prementes que se colocam sobre a conclusão das conferências procedimentais.

2. Modalidades de conferências procedimentais

As conferências procedimentais podem dizer respeito a um único procedimento ou a vários procedimentos conexos (art. 77.º, n.º 2, CPA). No primeiro caso, opera uma verdadeira *concentração procedimental*, *i. e.*, o exercício sequencial de competências dá lugar a uma atividade “circular” e “contemporânea”⁽⁹⁾, já no segundo caso, ocorrerá uma fase comum a vários procedimentos distintos.

O CPA não prevê a possibilidade de existirem conferências de instrução, mas não vemos razões para afastar a sua possível constituição — não ao abrigo dos arts. 77.º e ss., CPA, mas com base no princípio da adequação formal, insito no art. 54.º, CPA⁽¹⁰⁾.

O art. 77.º, n.º 3, do CPA, prevê duas modalidades de conferências procedimentais: as conferências deliberativas [art. 77.º, n.º 3, al. a), CPA] e as conferências de coordenação [art. 77.º, n.º 3, al. b), CPA]. Analisaremos, agora, cada uma em maior detalhe.

2.1. Conferência deliberativa

A conferência deliberativa concentra numa única decisão o exercício de atos administrativos que, de outro modo, seriam autónomos⁽¹¹⁾. Escla-

⁽⁹⁾ PORTOCARRERO, MARTA, *Modelos de Simplificação Administrativa*, *id.*, p. 69 e SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 902.

⁽¹⁰⁾ SERRÃO, TIAGO, PRATAS BRITO, DAVID, «A conferência procedimental: reflexões gerais e setoriais», *id.*, p. 597, SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 904 e PORTOCARRERO, MARTA, «Procedimento administrativo: aspectos estruturais», *id.*, pp. 82-83.

⁽¹¹⁾ A figura era já utilizada pelo ordenamento italiano. Para uma análise desse ordenamento, FÁRIA MAURÍCIO, MARIANA, «Algumas notas sobre a conferência procedimental no projecto do novo Código do Procedimento Administrativo», in *Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, JOÃO ANTUNES, MARIA (org.), Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 1044, ss. e, para uma análise sobre o

rece o art. 77.º, n.º 3, al. a), CPA que a conferência deliberativa destina-se ao “exercício conjunto das competências decisórias dos órgãos participantes”, atestando, também, que o ato final “substitui” a prática dos atos administrativos autónomos⁽¹²⁾. Decorre, portanto, desta norma que os órgãos da conferência deliberativa praticam um ato *incindível*⁽¹³⁾, de conteúdo complexo⁽¹⁴⁾ e em coautoria⁽¹⁵⁾.

Com efeito, o facto de a conferência deliberativa concentrar num único ato o exercício de várias competências, exigindo a unanimidade dos votos na conferência⁽¹⁶⁾, sob pena de *indeferimento* (art. 81.º, n.º 5, CPA), explica porque é que a conferência deliberativa não é um órgão colegial⁽¹⁷⁾, mas antes uma reunião de vontades orgânicas⁽¹⁸⁾. É certo que, na falta de acordo, o órgão que discorda, deve especificar as razões que o levaram a tal conclusão⁽¹⁹⁾, indicando as alterações que considera necessárias à viabilização do objeto da conferência (art. 81.º, n.º 4, CPA)⁽²⁰⁾, mas este facto não atinge o fenómeno de reunião das várias vontades dos órgãos participantes num único ato administrativo de conteúdo com-

modo como a figura da *conferenza di servizi*, pode contribuir para a interpretação da lei portuguesa, SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», *id.*, pp. 26-32.

⁽¹²⁾ Sobre este efeito, OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, FIGUEIREDO DIAS, JOSÉ EDUARDO, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 2017, p. 246, CAUPERS, JOÃO, EIRÓ, VERA, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ª ed., Lisboa, Âncora Editora, 2016, p. 354, AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 192 e SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, pp. 897 e 903.

⁽¹³⁾ AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 199.

⁽¹⁴⁾ Sobre este tipo de ato, veja-se FREITAS DO AMARAL, DIOGO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª ed., reimpr., Coimbra, Almedina, 2020, pp. 256-257.

⁽¹⁵⁾ Não há um *feixe de atos* administrativos, antes a prática de um ato *unitário*, em coautoria — cf. SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 40.

⁽¹⁶⁾ AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, pp. 190-191 e PORTOCARRERO, MARTA, *Modelos de Simplificação Administrativa*, *id.*, pp. 48 e 153.

⁽¹⁷⁾ Autores como FERRAZ COUTINHO defendem que a conferência procedimental encontra algumas semelhanças com os órgãos colegiais, designadamente ao nível do respetivo funcionamento — cf. FERRAZ COUTINHO, JULIANA, «O que há de novo no procedimento administrativo do acto?», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano X, 2013, p. 259. Contudo, não acompanhamos este entendimento pelas razões indicadas no corpo do texto.

⁽¹⁸⁾ AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, pp. 190-192, CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 4.ª ed., Lisboa, Quid Juris, 2022, pp. 317-318 e PORTOCARRERO, MARTA, «Procedimento administrativo: aspectos estruturais», *id.*, p. 84.

⁽¹⁹⁾ Como bem aponta AROSO DE ALMEIDA, o art. 81.º, n.º 4, CPA apenas se aplica às conferências *deliberativas*, articulando-se com a exigência de fundamentação expressa dos atos desfavoráveis, ínsita no art. 152.º, n.º 1, al. c), CPA — cf. AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 198.

⁽²⁰⁾ Sobre o *objeto* da conferência, SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental: fontes e opções», *id.*, pp. 19-20.

plexo⁽²¹⁾. Ainda assim, o facto de cada órgão ter de especificar as razões da sua discordância pesa a favor da proteção do particular que, face a um ato de indeferimento ilegal, pode impugnar o ato⁽²²⁾ ou demandar o conjunto dos órgãos participantes em sede de condenação à prática de ato devido⁽²³⁾.

2.2. Conferência de coordenação

Já na conferência de coordenação, cada um dos órgãos intervenientes emite um ato administrativo que mantém a sua “identidade e autonomia” e apenas ao próprio órgão é imputável⁽²⁴⁾, servindo a conferência como um instrumento que facilita o contacto entre os vários órgãos⁽²⁵⁾. A prática *simultânea* dos atos administrativos facilita a celeridade e a coordenação entre os mesmos, mas não gera problemas jurídicos particularmente complexos, pois, como vimos, os atos administrativos mantêm a sua autonomia. Ao estarmos face a um ato *plural*⁽²⁶⁾, que traduz uma multiplicidade de atos juridicamente autónomos, poder-se-á impugnar qualquer um destes sem que a eventual invalidade de um atinja os demais⁽²⁷⁾.

(21) SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 903.

(22) AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 192.

(23) Um exemplo em que se concebe que o particular possa exigir a condenação à prática do ato de conteúdo complexo ocorrerá quando o órgão discordante faz depender o seu assentimento de um conjunto de condições (que constam da ata — art. 81.º, n.º 4, CPA), mas, depois de as ver satisfeitas, “não cumpre a sua palavra”, em sede de uma segunda conferência realizada ao abrigo do art. 81.º, n.º 5, CPA. Concordamos, por isso, com CABRAL DE MONCADA quando afirma que “é indispensável que o participante se comprometa a concretizar as alterações que viabilizam aquele acordo tendente à segunda conferência” — cf. CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 329.

(24) AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, pp. 192-193 e SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 904.

(25) A coordenação assume um papel central na celeridade do procedimento, pois, como nos dá nota FREITAS DO AMARAL, “80 a 90% dos atrasos crónicos da nossa Administração Pública resultam da falta de entendimento entre dois ou mais ministérios, entre dois ou mais institutos públicos, entre ministérios e câmaras municipais, entre institutos públicos e câmaras municipais, entre ministérios, câmaras e institutos públicos, e assim por diante” — cf. FREITAS DO AMARAL, DIOGO, «A revisão do CPA: balanço e perspectivas», *id.*, p. 138.

(26) Não já no sentido que lhe é dado por FREITAS DO AMARAL, DIOGO, *Curso de Direito Administrativo*, *id.*, pp. 213-214, mas antes no sentido em que se praticam vários atos administrativos autónomos concertada e simultaneamente.

(27) AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 193.

3. Competência revogatória e anulatória

A doutrina tende a considerar que a competência para revogar ou anular o ato complexo praticado em contexto de conferência *deliberativa* é uma questão bastante complexa, dado o silêncio do CPA nesta matéria⁽²⁸⁾. Contudo, e salvo o devido respeito, não descobrimos particular complexidade em identificar o regime que, *prima facie*, será de aplicar. Na verdade, tanto quanto sabemos, a doutrina é unânime nesta matéria: a competência reside, por força do art. 169.º, n.º 2, CPA, nos autores do ato administrativo (*i. e.*, os órgãos da conferência deliberativa no seu todo⁽²⁹⁾) e respetivos superiores hierárquicos⁽³⁰⁾. Logo, ao abrigo do princípio da identidade ou do paralelismo de formas/procedimentos, ínsito no art. 170.º, n.º 1, CPA, a revogação ou anulação exigirá nova conferência procedimental deliberativa.

Já as conferências de coordenação, pelo contrário, não suscitam qualquer dúvida, pois, como explicámos, cada ato é autónomo dos demais.

4. Reclamação e recurso hierárquico

Como bem aponta SERRÃO, a solução *supra* sobre a revogação e anulação serve, *mutatis mutandis*, para a reclamação e para o recurso hierárquico do ao ato praticado no seio de conferência deliberativa⁽³¹⁾.

Porém, como é que se efetiva a reclamação do particular? Nesta matéria, SERRÃO defende que o particular deve apresentar uma única reclamação junto do órgão com competência para convocar e presidir à conferência, mas dirigindo a reclamação a todos os órgãos participantes na con-

⁽²⁸⁾ SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 907 e CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 319.

⁽²⁹⁾ Certeiro SÉRVULO CORREIA, quando defende que o ato final não é imputável à conferência, mas ao conjunto dos órgãos participantes, em *coautoria* — cf. SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 40.

⁽³⁰⁾ SOUSA PINHEIRO, ALEXANDRE, SERRÃO, TIAGO, CALDEIRA, MARCO, DUARTE COIMBRA, JOSÉ, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, reimpr., Coimbra, Almedina, 2018, pp. 154-155, PORTO-CARRERO, MARTA, «Procedimento administrativo: aspectos estruturais», *id.*, p. 93, SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 40, SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, pp. 904, 907-908, CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 319, SABENÇA DE ALMEIDA, ADRIANA DIAS, *Simplicidade e eficiência administrativas: (novas) perspetivas sobre a conferência procedimental*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2022, pp. 48-51 e AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 192.

⁽³¹⁾ SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 908.

ferência — face à lacuna da lei, o autor lança mão do art. 10.º, n.º 3, CC e resolve “segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse que legislar dentro do espírito do sistema”. Na sua opinião, a solução aventada é a que melhor promove os fins de eficiência, economicidade e celeridade que a conferência procedimental procura acautelar⁽³²⁾. Contudo, e salvo o devido respeito, não podemos concordar, dado que o silêncio do legislador nesta matéria não consubstancia uma verdadeira *lacuna*, pois aplicar-se-á o previsto no art. 191.º, n.º 1, CPA — a reclamação deve ser apresentada ao *autor* do ato. Na verdade, SERRÃO parece até entrar em contradição descobrindo aqui uma lacuna onde não encontrou na questão sobre revogação e anulação — o autor não aplicou o art. 169.º, n.º 2, CPA, *por analogia, i. e.*, não descobriu um silêncio da lei que requeria a *integração da lacuna*, mas antes um silêncio que suscitava um esforço interpretativo mais atento⁽³³⁾. Acresce que a tese de SERRÃO parece colidir com o art. 78.º, CPA, pois distingue-se, claramente, a competência para *convocar e presidir* às conferências [art. 78.º, n.º 3, al. *a*), CPA], do esclarecimento sobre quem recai a *autoria* do ato final [art. 78.º, n.º 3, al. *d*), CPA]⁽³⁴⁾. Como vimos⁽³⁵⁾, não há dúvidas que o *autor* do ato são todos os órgãos que integram a conferência procedimental, pelo que o particular deve apresentar a reclamação junto de cada um dos órgãos participantes. *De jure condendo*, a solução do autor parece-nos inteiramente correta, mas *de jure constituto* não podemos concordar.

SERRÃO apresenta idêntico raciocínio quanto ao recurso hierárquico, defendendo que bastará apresentar o respetivo requerimento ao órgão com competência para convocar e presidir à conferência⁽³⁶⁾. Da nossa parte, reiteramos as críticas apontadas *supra*, pelo que também aqui somos levados a concluir que o particular deve apresentar recurso junto de cada um dos órgãos participantes (art. 194.º, n.ºs 1 e 2, CPA).

Ainda assim, SERRÃO parece ter razão quando afirma que deverá ser realizada uma “conferência procedimental de segundo grau” que reúna os superiores hierárquicos dos autores do ato⁽³⁷⁾, mas onde o autor vê mérito

(32) SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 909. No mesmo sentido, SABENÇA DE ALMEIDA, ADRIANA DIAS, *Simplicidade e eficiência administrativas...*, *id.*, p. 52 e CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 319.

(33) SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, pp. 907-908. O autor afirma mesmo que a competência para revogar ou anular deve ser exercida “nos exatos *moldes* em que foi praticado o ato administrativo de base”.

(34) AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, pp. 194-195.

(35) Veja-se a nossa nota de rodapé 29, *supra*.

(36) SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 910. Assim, também, CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 319.

(37) SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 910. Contra, CABRAL DE MONCADA

nesta solução — nomeadamente, a salvaguarda da “identidade estrutural de cariz procedimental” —, nós descobrimos motivos para criticar a lei. É que, em princípio, o recurso hierárquico⁽³⁸⁾ há de ter por objeto apenas a parte da decisão que é desfavorável ao particular. Aliás, não é por acaso que a lei exige, no art. 81.º, n.º 4, CPA, que, na falta de acordo, o órgão deve emitir uma declaração onde especifica as razões da sua discordância⁽³⁹⁾. Logo, qual o sentido de convocar para nova conferência procedimental o superior hierárquico de quem se pronunciou num sentido que o particular tem por perfeito? E como é que uma *reapreciação* que ocorre nestes termos haveria de promover a celeridade do procedimento? Com efeito, parece-nos que, em caso de recurso hierárquico, devia ser chamado a pronunciar-se apenas quem apresenta conexão com o objeto do recurso. Não sendo esta a opção do legislador, concluímos que a lei merece revisão, devendo fazer jus aos fins de celeridade e economicidade que procura promover.

5. Instituição da conferência

O intuito geral de promover a eficiência, economicidade e celeridade da atividade administrativa parece ter sido prejudicado pelos entraves à instituição das conferências procedimentais (que resultam do art. 78.º, n.os 1 e 2, CPA). Assim, consente-se a instituição de conferências procedimentais do seguinte modo:

- i) por acordo entre os órgãos envolvidos (quanto às conferências de coordenação — art. 78.º, n.º 1, 1.ª parte, CPA);
- ii) por lei especial⁽⁴⁰⁾;

que defende que a nova conferência procedimental, que surge por recurso hierárquico, não chama os superiores hierárquicos, devendo antes contar “com os mesmos participantes” — cf. CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 319. Não obstante o grande respeito que nos merece o autor, não podemos concordar, pois sugere-se aqui que o recurso hierárquico assume as vestes de uma *reclamação*, confundindo-se as duas figuras. Na verdade, não se compreende como poderia um *recurso hierárquico* ser analisado pelo próprio autor do ato, *i. e.*, o autor do ato é superior hierárquico de si mesmo?

⁽³⁸⁾ Por identidade de razão, esta nossa crítica estende-se também à reclamação.

⁽³⁹⁾ Veja-se a nossa nota de rodapé 19, *supra*.

⁽⁴⁰⁾ A prática reiterada de exigir que certo ato ou procedimento apenas possa surgir se habilitado *por lei especial* parece-nos traduzir uma técnica legislativa deficitária. Pedimos desde já desculpa pelo desabafo, mas partilhamos que sempre que lemos este tipo de disposições numa lei que não reveste valor reforçado a primeira coisa que pensamos é “*obrigadinho*”. É que, naturalmente, nunca

- iii) por regulamento administrativo;
- iv) por contrato interadministrativo⁽⁴¹⁾; e
- v) por portaria ministerial⁽⁴²⁾.

Com efeito, a ausência de uma norma de habilitação genérica limita sobremaneira o alcance útil das conferências procedimentais⁽⁴³⁾. De todo o modo, nos termos do art. 78.º, n.º 3, CPA, o ato instituidor da conferência *i)* servirá como o título habilitante que investe o órgão competente no poder de convocar e presidir às conferências, *ii)* obriga os órgãos convocados a participar na conferência e acatar o seu resultado, *iii)* habilita os órgãos participantes a delegar em membros seus ou em agentes deles dependentes os poderes necessários ao funcionamento da conferência e *iv)* confere aos órgãos participantes o poder de deliberarem através de um único ato de conteúdo complexo⁽⁴⁴⁾ — esta última apenas será de aplicar às conferências deliberativas. Ora, como bem aponta SERRÃO, o órgão com competência para convocar e presidir às conferências terá de ser um órgão participante, não só por razões de lógica sistemática, mas também porque o próprio art. 78.º, n.º 3, al. *b)*, CPA alude aos “demais órgãos participantes”, sugerindo, por isso, que o órgão previsto no art. 78.º, n.º 3, al. *a)* também será participante⁽⁴⁵⁾. Levanta-se, contudo, a questão de saber se o órgão que convoca e preside à conferência pode ser um órgão titular de competência meramente consultiva⁽⁴⁶⁾. A resposta a esta questão parece

poderia uma norma impedir a *lex posterior*, a *lex superior*, ou a *lex specialis* de disciplinarem a matéria do modo que bem entendessem. A este respeito, por todos, TEIXEIRA DE SOUSA, Miguel, *Introdução ao Direito*, 5.ª reimpr., Coimbra, Almedina, 2018, p. 175, ss.

⁽⁴¹⁾ A este respeito, veja-se VILHENA DE FREITAS, LOURENÇO, *Direito do Procedimento Administrativo e Formas de Atuação da Administração, Parte Geral, Lições ao Curso de Mestrado*, Lisboa, AAFDL, 2016, pp. 92-94 e SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 911.

⁽⁴²⁾ Concordamos com SÉRVULO CORREIA quando afirma que “nos domínios da Administração direta e indireta do Estado, a forma de mais fácil utilização será a portaria” — cf. SÉRVULO CORREIA, J. M., «Anotação ao artigo 78.º», in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, QUADROS, FAUSTO, *et alii*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 180.

⁽⁴³⁾ No mesmo sentido, PORTOCARRERO, MARTA, «Procedimento administrativo: aspectos estruturais», *id.*, p. 82, ADRIANA DIAS, *Simplicidade e eficiência administrativas...*, *id.*, pp. 44-47, FÁRIA MAURÍCIO, MARIANA, «Algumas notas sobre a conferência procedimental...», *id.*, p. 1061, ss., SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, pp. 911-912 e AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, pp. 193-194.

⁽⁴⁴⁾ AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, pp. 193-194.

⁽⁴⁵⁾ SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 913. No mesmo sentido, AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 194.

⁽⁴⁶⁾ Restam-nos poucas dúvidas que estes órgãos devem participar na conferência, até por força do que, expressamente, foi vertido no art. 77.º, n.º 5, CPA. No mesmo sentido, AROSO DE ALMEIDA,

ser positiva, dado que a lei apenas faz depender a competência para convocar e presidir à conferência procedimental da mera *participação* do órgão. A solução pode não ser totalmente desprovida de sentido, parecendo que a lei permite uma geometria mais variável por ter em consideração a crescente criação de órgãos com competências “de coordenação” — v.g., similares às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regionais (CCDRs), embora estas, claro, sejam disciplinadas por lei especial —, tipicamente órgãos de natureza consultiva. Porém, parece-nos que o legislador foi aqui infeliz, pois parte não insignificante do sucesso da conferência dependerá da capacidade do órgão promotor da conferência para promover o *consenso*⁽⁴⁷⁾. Neste contexto, somos da opinião que a mera *participação* na dinâmica procedimental da conferência não devia ser, por si só, indício de que se reúnem as condições para presidir à conferência, nem facilita a convergência entre os vários órgãos, exigindo-se, adicionalmente, que o órgão promotor concorra estruturalmente para o conteúdo final do ato complexo. Acresce que o órgão promotor deve, com a necessária antecedência, apresentar um projeto de decisão aos órgãos participantes, ou, no mínimo, deve apresentar os elementos necessários à sua elaboração, servindo esse documento com uma base de discussão⁽⁴⁸⁾. Também este facto expõe a inadequação da situação, pois, na nossa opinião, o órgão referido no art. 77.º, n.º 1, al. a), CPA, deve dominar a disciplina aplicável ao ato final e conhecer os vários interesses que concorrem para o seu conteúdo, não servindo o conhecimento que advém de um órgão que se limita a introduzir um “*apport*” ou juízo crítico a ser considerado pelo decisor⁽⁴⁹⁾.

MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, id., p. 189, PORTOCARRERO, MARTA, «Procedimento administrativo: aspectos estruturais», id., p. 83, SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», id., p. 906, SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», id., p. 40, CABRAL DE MONCADA, LUIS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, id., pp. 317-318 e FARIA MAURICIO, MARIANA, «Algumas notas sobre a conferência procedimental...», id., pp. 1050-1056.

(47) Assim, AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, id., p. 199.

(48) AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, id., p. 200 e PORTOCARRERO, MARTA, *Modelos de Simplificação Administrativa*, id., pp. 128, 155, ss. Todavia, como explica SERRÃO, na ausência de disposição expressa do CPA, não será correto falar de um *dever legal* de apresentar uma base documental, mas, no plano prático, restam poucas dúvidas que este *encargo* proporciona a melhor satisfação dos intentos de simplificação e celeridade decisórias — cf. SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», id., pp. 913-914.

(49) Sobre a função dos pareceres em geral e dos pareceres vinculativos em particular, veja-se, GONÇALVES, PEDRO, «Apontamento sobre a função e natureza jurídica dos pareceres vinculantes», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 0, 1996, p. 3, ss.

6. A realização da conferência e o requerimento do interessado

Após a instituição da conferência procedimental, a sua realização segue o disposto no art. 79.º, CPA, podendo surgir por iniciativa oficiosa ou em resultado do requerimento de um ou mais interessados⁽⁵⁰⁾ (art. 79.º, n.os 1 e 2, CPA). No caso de pedido dos interessados, o órgão competente está investido no dever de convocar a conferência no prazo de 15 dias (art. 79.º, n.º 2, CPA). Na opinião de SERRÃO, se este prazo for ultrapassado, o interessado pode lançar mão dos arts. 66.º e ss. do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante, “CPTA”) e demandar o órgão em sede de condenação à prática de ato devido⁽⁵¹⁾, dado que a omissão administrativa em causa é lesiva da posição jurídica do particular⁽⁵²⁾. No plano jurídico-formal, a leitura do autor não merece qualquer reparo, mas, no plano prático, temos por evidente que não cabe aqui qualquer tutela ao interessado⁽⁵³⁾. Esclarece o art. 81.º, n.º 1, CPA que a conferência procedimental suspende, *no seu decurso*, os prazos para a conclusão dos procedimentos que substitui⁽⁵⁴⁾, pelo que, no moroso quadro da atual justiça admi-

⁽⁵⁰⁾ Esclarece o art. 79.º, n.º 8, CPA que o interessado *pode* ser convocado a participar na conferência procedimental. Estamos, assim, face a um poder discricionário do órgão promotor — SÉRVULO CORREIA, J. M., «Anotação ao artigo 79.º», in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, QUADROS, FAUSTO, *et alii*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 182 e CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 324. Contudo, esta situação merece a crítica de SERRÃO, que defende que devia ser reconhecido ao particular o direito a participar na conferência que impulsionou, independentemente da vontade do órgão promotor, por razões de transparência administrativa e porque esta serviria como “uma espécie de *prémio*”, que facilitaria a utilização da figura — cf. SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, pp. 917-918.

⁽⁵¹⁾ Apesar de não fazer referência à condenação à prática de ato devido, também PORTOCARRERO defende que “o particular tem direito a que a conferência seja realizada” — cf. PORTOCARRERO, MARTA, «Procedimento administrativo: aspectos estruturais», *id.*, p. 82.

⁽⁵²⁾ SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, pp. 914-915.

⁽⁵³⁾ Este facto não escapou a SERRÃO quando afirma que a “crónica morosidade do sistema de justiça português” obsta a que o “particular almeje desbloquear, judicialmente, a falta de convocação da conferência procedimental num curto lapso temporal” — cf. SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 915. No mesmo sentido, SOUSA PINHEIRO, ALEXANDRE, SERRÃO, TIAGO, CALDEIRA, MARCO, DUARTE COIMBRA, JOSÉ, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, *id.*, pp. 159-160.

⁽⁵⁴⁾ Isto significa que o eventual fracasso da conferência, no prazo do art. 81.º, n.º 1, CPA, tem por efeito o retomar do decurso normal dos procedimentos. Neste sentido, SÉRVULO CORREIA, J. M., «Anotação ao artigo 81.º», *id.*, pp. 187 e 190, AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 197, PORTOCARRERO, MARTA, «Procedimento administrativo: aspectos estruturais», *id.*, pp. 85-86 e CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 327. SÉRVULO CORREIA considera que a suspensão dos prazos dos procedimentos é “imprescindível”, pois, caso contrário, dificultar-se-ia a possibilidade de acordo — cf. SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 41.

nistrativa⁽⁵⁵⁾, a decisão sobre a realização da conferência em muito ultrapassará o prazo para demandar cada um dos órgãos competentes em condenação à prática do ato administrativo que lhes competia praticar. A bem da verdade, não será inteiramente correto imputar a *culpa* desta situação à morosidade da justiça administrativa, devendo, em primeira linha, ser imputada ao legislador. É que ainda que o sistema de justiça português fosse mais consentâneo com o princípio da decisão em prazo razoável⁽⁵⁶⁾, dificilmente se obteria uma decisão útil antes de caducar o prazo *de um ano* para demandar os órgãos competentes à prática de ato devido (art. 69.º, n.º 1, CPTA).

Poder-se-ia equacionar a possibilidade de o particular intentar intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias (arts. 109.º a 111.º, CPTA)⁽⁵⁷⁾, mas esta hipótese encontra-se vedada ao aplicador do Direito porque a utilização deste instrumento processual não se basta com a mera verificação de uma lesão da posição jurídica do particular⁽⁵⁸⁾. Com efeito, a jurisprudência consente a utilização deste expediente processual, mas apenas quando se atinja um direito fundamental ou um direito de natureza

⁽⁵⁵⁾ O Sistema de Informação de Estatísticas da Justiça dá-nos conta que os “processos de impugnação” demoram, em média, 13 anos a ser resolvidos pela 1.ª instância e a entrada “outras ações” informa que, em média, estas só são resolvidas ao fim de 22 anos e 5 meses — disponível em <<https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Paginas/Duracao-media-dos-processos-findos-nos-tribunais-administrativos-e-fiscais-de-1-instancia.aspx>> (atualizado a 30/04/2024 e consultado a 03/06/2024). Para uma análise mais geral deste problema, veja-se LEITÃO, LUÍS MENEZES, «A lentidão da justiça administrativa», *Imprensa dos Advogados*, 2020, disponível em <<https://qa.oo.pt/comunicacao/impressao/2020/11/17/a-lentidao-da-justica-administrativa/>> (consultado a 07/05/2024).

⁽⁵⁶⁾ Inegavelmente um valor constitucionalmente protegido pelo art. 20.º, n.º 4, da Constituição — cf. MEDEIROS, RUI, «art. 20.º» in *Constituição Portuguesa Anotada*, MIRANDA, JORGE, MEDEIROS, RUI (org.), Tomo I, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 440-441 —, encontrando também arrimo no art. 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem — cf. PIRES DE LIMA, JOAQUIM, «Considerações acerca do direito à justiça em prazo razoável», *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 50, n.º 3, 1990, pp. 671-701.

⁽⁵⁷⁾ Naturalmente, não servirá ao particular a utilização de providências cautelares, pois, de regra, o objeto desta decisão não é precário e provisório, devendo antes decidir-se a título definitivo — cf. AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Manual de Processo Administrativo*, 6.ª ed., Coimbra, Almedina, 2022, p. 147, ss. Na jurisprudência, por todos, o Acórdão do STA (JORGE DE SOUSA), de 07/10/2009, n.º 0884/09 e o Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 198/2007.

⁽⁵⁸⁾ É certo que a doutrina tende a preferir uma posição relativamente aberta dos interesses salvaguardados pela intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, mas esta tutela não abarca toda e qualquer violação das posições jurídicas dos particulares. A este respeito, veja-se, AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Manual de Processo Administrativo*, *id.*, pp. 146-147, MAÇAS, MARIA FERNANDA, «As formas de tutela urgente previstas no Código de Processo nos Tribunais Administrativos», *Revista do Ministério Público*, Ano 25, n.º 100, 2004, p. 50 e REIS NOVAIS, JORGE, «Direito, liberdade ou garantia: uma noção constitucional imprestável na justiça administrativa», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 73, 2009, pp. 44-59.

análoga (art. 17.º, da Constituição)⁽⁵⁹⁾ e, independentemente da leitura que se perfilhe acerca do que constitui um direito de “natureza análoga”⁽⁶⁰⁾, parece pacífico que a intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias depende de um juízo acerca da “intensidade da necessidade de proteção” do interesse que se tutela⁽⁶¹⁾. Todavia, neste caso, o *direito do interessado à conferência procedimental* é frágil e remoto, pelo que não casa com o fim da figura prevista nos arts. 109.º e ss. do CPTA. Acresce que, como vimos, o particular continua a poder exigir judicialmente o ato que lhe é devido aos vários órgãos competentes. Este facto nada tem de despiendo, pois se o efeito útil que o interessado procura obter pode ser obtido demandando cada órgão em sede de condenação à prática de ato devido, então, no limite, não estarão sequer satisfeitos os pressupostos processuais do art. 109.º, n.º 1, *in fine*, CPTA.

Somos, assim, forçados a concluir que o prazo de 15 dias para realizar a conferência procedimental a pedido do particular, ínsito no art. 79.º, n.º 2, CPA, é um mero *aleluia jurídico*, dado inexistir tutela jurisdicional que lhe atribua eficácia prática.

7. O silêncio dos órgãos participantes

Todos os órgãos cuja concordância a lei qualifique como obrigatória têm o direito, mas também o dever de participar na conferência procedimental (art. 79.º, n.º 5, CPA)⁽⁶²⁾. Reza o art. 79.º, n.º 6, CPA que “a ausência de um órgão regularmente convocado não obsta ao funcionamento da conferência, considerando-se que os órgãos que tenham faltado à conferência procedimental nada têm a opor ao deferimento do pedido, salvo se invocarem justo impedimento no prazo de oito dias”. Esta passagem sus-

⁽⁵⁹⁾ Entre outros, os Acórdãos do TCA Sul (Pedro Marchão Marques), de 18/06/2020, n.º 334/20.8BELSB, (Catarina Jarmela), de 07/06/2023, n.º 166/23.1BEALM e (Frederico Macedo Branco), de 26/10/2023, n.º 84/23.3BEBJA.

⁽⁶⁰⁾ Em crítica à sua autonomia, REIS NOVAIS, JORGE, *Uma Constituição, dois sistemas?, Direitos de Liberdade e Direitos Sociais na Constituição Portuguesa*, reimpr., Coimbra, Almedina, 2021, p. 110, ss., trabalho que também explora em REIS NOVAIS, JORGE, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3.ª ed., Lisboa, AAFDL, 2021, p. 133, ss. e 145, ss.

⁽⁶¹⁾ CELESTE M. FONSECA, ISABEL, *Dos Novos Processos Urgentes no Contencioso Administrativo*, Lisboa, Lex, 2004, p. 77.

⁽⁶²⁾ AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, pp. 195-196 e PORTOCARRERO, MARIA, *Modelos de Simplificação Administrativa*, *id.*, p. 126. Lembramos, claro, que devem ser também convocados os órgãos de natureza consultiva — veja-se a nossa nota de rodapé 46, *supra*.

cita alguma divergência na doutrina. Autores como CABRAL DE MONCADA defendem que a norma consagra uma presunção ilidível de uma não-oposição à prática de um ato expresso positivo⁽⁶³⁾. Este autor defende também que o único efeito aqui previsto é que “deixa de ser possível atribuir à ausência do órgão o referido efeito positivo de não-oposição ao deliberado. Nada mais”⁽⁶⁴⁾. Já autores como SERRÃO defendem que a norma consagra um verdadeiro deferimento tácito, atalhando que merecerá idêntico tratamento o órgão que comparece na conferência, mas não exprime a sua posição⁽⁶⁵⁾. Parece-nos que esta divergência pode ser resolvida com recurso ao velho adágio *in medio virtus est*. Por um lado, podemos admitir que a leitura de SERRÃO não será de perfilhar quanto mais não seja porque não há objeto passível de ser *deferido*. Na conferência deliberativa há um único ato praticado por acordo entre os vários órgãos, não vários *atos de deferimento* que concorrem para a produção de um. Nestes termos, parece-nos mais correto considerar que estamos face a uma presunção de não-oposição ilidível pela invocação e prova de justo impedimento⁽⁶⁶⁾. Ainda assim, parece-nos correto o alerta de SERRÃO de que será de aplicar idêntica disciplina ao órgão que comparece na conferência procedimental, mas em nada contribui — na nossa opinião, também aqui operará uma presunção de não-oposição. Por outro lado, também não nos parece correto o juízo de CABRAL DE MONCADA quando afirma que a presunção referida será o *único* efeito da falta *injustificada*. Na nossa opinião, a ausência por mais de 8 dias, sem justo impedimento, também obsta a que o órgão se junte, mais tarde, à conferência. Não vemos como poderia ser de outro modo por duas razões. Em primeiro lugar porque a leitura de CABRAL DE MONCADA não atribui sentido útil ao prazo previsto no art. 79.º, n.º 6, *in fine*, CPA, *i. e.*,

⁽⁶³⁾ CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 324. No mesmo sentido, ANTUNES, TIAGO, «A decisão no novo Código do Procedimento Administrativo», in *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, AMADO GOMES, CARLA, NEVES, ANA F., SERRÃO, TIAGO (coord.), Vol. II, 6.ª ed., Lisboa AAFDL, 2023, p. 329 e MOTA ALMEIDA, LUIS FILIPE, «Brevíssimas reflexões sobre a decisão do procedimento no novo Código do Procedimento Administrativo», *Lisbon Law Review*, Vol. LVIX, n.º 1, 2018, p. 211. Não sendo perentório, assim também parece apontar AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 196.

⁽⁶⁴⁾ CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 324.

⁽⁶⁵⁾ SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 917. No mesmo sentido, SOUSA PINHEIRO, ALEXANDRE, SERRÃO, TIAGO, CALDEIRA, MARCO, DUARTE COIMBRA, JOSÉ, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, *id.*, p. 160. Assim também já o sugeria PORTOCARRERO, MARTA, *Modelos de Simplificação Administrativa*, *id.*, p. 134, ss.

⁽⁶⁶⁾ Concordamos, por isso, com AROSO DE ALMEIDA quando afirma que a conferência deliberativa adotada na ausência de um órgão participante fica sujeita “à condição resolutiva de invocação de justo impedimento” — cf. AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 196.

não existiria qualquer consequência para o órgão *atrasado*. Se CABRAL DE MONCADA tivesse razão, então bastaria ao órgão *atrasado* comparecer na conferência apenas no último dia para inutilizar o esforço de consenso que a conferência procedimental procurava acautelar. E, em segundo lugar, porque a conferência deliberativa opera num quadro de complexa discussão e articula interesses difíceis de conjugar⁽⁶⁷⁾, pelo que só esta leitura presta obediência aos fins de eficiência, economicidade e celeridade, ínsitos no art. 77.º, n.º 1, CPA. Concluímos, assim, que, a ausência do órgão regularmente convocado gera uma presunção de não-oposição, a que acrescerá o efeito de o órgão faltoso não poder, posteriormente, participar na conferência, mas ambos os efeitos poderão ser afastados pela invocação e prova do justo impedimento.

De todo o modo, esclarecemos que a leitura *supra* apenas será de aplicar às conferências *deliberativas*. É que, como bem aponta SÉRVULO CORREIA, sem embargo o art. 79.º, n.º 6, CPA se aplicar aos dois tipos de conferências procedimentais⁽⁶⁸⁾, as *consequências jurídicas* do silêncio não são exatamente as mesmas: na conferência deliberativa a ausência não prejudicará a *coautoria*, mas na conferência de cooperação, dado que cada órgão mantém a competência para praticar o ato administrativo individualmente, aqui sim, a lei parece consagrar um verdadeiro *deferimento tácito*⁽⁶⁹⁾.

Ainda assim, somos da opinião que o art. 79.º, n.º 6, CPA, deve ser lido *cum grano salis*. Isto porque, na nossa opinião, nada impede que, em certos domínios e por motivos de especial cautela, o legislador exija a prática de um ato *expresso*, impedindo o intérprete de atribuir valor positivo ao silêncio da Administração. Não cabe no objeto deste trabalho analisar, a fundo, as consequências da violação do dever de decidir⁽⁷⁰⁾, até porque as nossas inquietações não se fundam nos quadros gerais do procedimento

(67) Certeira PORTOCARRERO, quando afirma que “a discussão presencial dos diferentes pontos de vista visa facilitar o consenso, uma vez que cada um poderá influenciar decisivamente a decisão final. Deste modo, na conferência, o poder de cada órgão administrativo presente não se concentra na disposição do mero ato procedimental, mas expande-se pelo próprio debate” — cf. PORTOCARRERO, MARTA, *Modelos de Simplificação Administrativa*, *id.*, p. 125.

(68) A letra do art. 79.º, n.º 6, CPA é infeliz pois o artigo sugere que apenas se aplica às conferências *deliberativas*. Contudo, atendendo à lógica sistemática do regime e aos fins da conferência procedimental, parece evidente que o legislador não quis que a ausência de um órgão em conferência de cooperação simplesmente redundasse no seu fracasso. Nestes termos, não podemos deixar de concordar com SÉRVULO CORREIA, concluindo que a norma se aplica às duas modalidades de conferências.

(69) SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 41.

(70) A este respeito, veja-se REBELO DE SOUSA, MARCELO, SALGADO DE MATOS, ANDRÉ, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.ª ed., reimpr., Alfragide, D. Quixote, 2010, pp. 118, 456, ss. e 463, ss. e ANTUNES, TIAGO, «A decisão no novo Código do Procedimento Administrativo», *id.*, p. 329, ss.

administrativo. Pensamos antes, por exemplo, nas situações em que não se consente que existam silêncios que possam valer como deferimentos. Neste domínio, o valor atribuído ao silêncio da Administração no procedimento de Avaliação de Impacte Ambiental afigura-se particularmente interessante: o art. 19.º, n.º 2, Decreto-Lei, n.º 151-B/2013, de 31 de Outubro (doravante “RJAIA”), consagra uma regra de deferimento tácito, mas esta disposição encontra-se em flagrante contradição com o Direito Europeu⁽⁷¹⁾. Ora, se interpretarmos esta disposição em conformidade com Direito da União Europeia⁽⁷²⁾, reduzindo muito o âmbito de aplicação do art. 19.º, n.º 2, RJAIA⁽⁷³⁾, então não é impossível que o intérprete conclua que, em certos domínios de Direito do Ambiente, se exija um ato *expresso* do órgão competente. Não faria, portanto, qualquer sentido que o esforço do intérprete na procura da conformidade com o Direito Europeu fosse imediatamente afastado por uma conferência procedimental⁽⁷⁴⁾. Do mesmo modo, se o art. 19.º, n.º 2, RJAIA fosse alterado num sentido que dispensaria dúvidas sobre o facto de o silêncio da Administração em matéria ambiental não poder operar como um ato de conteúdo positivo, então também não poderia esse limite ser circum-navegado pelo simples recurso à conferência procedimental. Nestes termos, concluímos que o art. 79.º, n.º 6, CPA merece interpretação restritiva: a presunção aludida *supra* operará regra geral, salvo se, ao abrigo de lei especial, se exigir ao órgão uma manifestação *expressa* da sua vontade.

Cumpre, também, compreender em que consiste um caso de “justo impedimento”. É certo que o CPA não oferece, nesta matéria, regime apto

(71) Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia (doravante “TJUE”), *Comissão/Itália*, n.º C-360/87, de 28/02/1991, *Comissão/Alemanha*, n.º C-131/88, de 28/02/1991 e *Comissão/Bélgica*, n.º C-230/00, de 14/06/2001. O art. 19.º, n.º 2, RJAIA não escapou à censura da doutrina — por todos, FIGUEIREDO DIAS, JOSÉ EDUARDO, «O deferimento tácito na DIA — mais um repto à alteração do regime vigente», *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Vol. IV, n.º 8, 2001, pp. 72-76.

(72) Acórdãos do TJUE *Von Colson e Kaman*, de 10/04/1984, n.º 14/83, par. 28 e *Pfeiffer*, de 5/10/2004, n.º C-397-403/01, pars. 118-120.

(73) Esta hipótese pode suscitar algumas dúvidas, mas parece-nos que o intérprete deve admitir que, nesta questão, o direito nacional simplesmente colide com o europeu. Na nossa opinião, era mais fácil moderar este conflito no anterior regime — assim, por exemplo, AMADO GOMES, CARLA, *Risco e Modificação do Ato Autorizativo Concretizador de Deveres de Proteção do Ambiente*, Lisboa, Edição da Autora, 2012, pp. 413-416, disponível em <[https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/Risco&modificacao%20A7%20A30.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/Risco%26modificacao%20A7%20A30.pdf)> (consultado a 20/06/2024).

(74) A bem da verdade, no que a esta questão diz respeito, o Despacho do TJUE de 27/07/2023, n.º C24/23, par. 36, lembra que a interpretação conforme ao Direito Europeu não consente interpretação *contralegem*, pelo que Portugal pode até arriscar uma ação por incumprimento (arts. 258.º a 260.º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), mas não cabe ao juiz corrigir o lapso do legislador.

a disciplinar normas procedimentais, mas a jurisprudência tem vindo, pacificamente, a considerar que será de aplicar o disposto na lei civil, *maxime* o art. 140.º, Código de Processo Civil [doravante, (CPC”)]⁽⁷⁵⁾. Porém, e salvo o devido respeito, o *immediatismo* desta remissão parece-nos juridicamente impreciso, pois é hoje pacífico que a lei civil não é regra geral face ao CPA⁽⁷⁶⁾. Face à ausência de regulamentação legal e à exigência dessa regulamentação⁽⁷⁷⁾, cabe ao intérprete integrar a lacuna, aplicando, por analogia, o art. 58.º, n.º 3, CPTA. Repare-se que não será de aplicar, por analogia, o *Código de Processo Civil*, pois o intérprete não deve perder de vista que o Direito Administrativo encontra-se sujeito a especificidades que motivaram a consagração de um regime mais amplo do que o previsto na lei civil. É certo que as alíneas *b)* e *c)*, do n.º 3, do art. 58.º, CPTA não foram pensados para a salvaguarda de posições jurídicas de *órgãos administrativos*, mas talvez não seja assim tão insensato considerar a sua aplicação, pois, *a priori*, nada impede, por exemplo, que o órgão promotor da conferência *induza em erro* o órgão convocado⁽⁷⁸⁾. De todo o modo, o art. 58.º, n.º 3, CPTA será certamente útil aos interessados que, *por justo impedimento*, não puderam comparecer na audiência dos interessados (art. 123.º, n.º 2, CPA). Na verdade, os casos previstos no CPTA, em princípio, merecerão até uma tutela mais intensa do que os casos da lei civil — se a conduta do órgão promotor induzir em erro os interessados, então pode não lhes ser imputável a falta na audiência dos interessados, exigindo-se a sua repetição, sob pena de invalidade do ato.

⁽⁷⁵⁾ Na jurisprudência, veja-se, por exemplo, o Acórdão do STA (Ana Paula Portela), de 14/09/2017, n.º 01081/16 ou o Acórdão do TCA Sul (Cristina dos Santos), de 05/05/2016, n.º 10343/13. Na doutrina, por todos, ESTEVES DE OLIVEIRA, MÁRIO, ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO, *Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa, Das fontes às garantias*, Coimbra, Almedina, 2003, p. 395, ss.

⁽⁷⁶⁾ A autonomia do Direito Administrativo é assinalada por inúmeros autores, v. g., ESTEVES DE OLIVEIRA, MÁRIO, *Direito Administrativo*, Vol. I, 2.ª ed., reimpr., Coimbra, Almedina, 1984, p. 75. Já PEREIRA DA SILVA defendia que “só e lícito recorrer ao direito privado por indicação do legislador” — cf. PEREIRA DA SILVA, JORGE, «A invalidade dos Contratos Administrativos», *Revista de Direito e Justiça*, Vol. 10, n.º 2, 1996, p. 153, ss. (159).

⁽⁷⁷⁾ TEIXEIRA DE SOUSA, Miguel, *Introdução ao Direito*, *id.*, pp. 387, 390-395 e BAPTISTA MACHADO, J., *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Coimbra, Almedina, 1993, pp. 194-197.

⁽⁷⁸⁾ A bem da verdade, o próprio art. 140.º, CPC também não foi pensado para a salvaguarda de *órgãos administrativos*, mas esse facto, por si só, não gera a suspeita de que o artigo não lhes é aqui aplicável.

8. Audiência dos interessados

A conferência procedimental não dispensa a realização de audiência dos interessados (art. 80.º, CPA)⁽⁷⁹⁾. Também aqui a audiência dos interessados assume um papel central na perfeição do ato final, permitindo que os particulares exponham as suas razões de facto e de direito e sugiram as modificações que tenham por convenientes a fim de evitar uma eventual decisão de indeferimento⁽⁸⁰⁾.

O art. 280.º, n.º 1, CPA consente que a audiência dos interessados seja exercida oralmente, sem prejuízo de o particular apresentar alegações, por escrito, que devem constar como anexo da ata da sessão⁽⁸¹⁾. Não obstante o silêncio da lei, parece-nos certo o juízo de SERRÃO quando defende que as alegações escritas devem ocorrer simultaneamente à audição oral. Certo também quando afirma que esta leitura é a única que se compagina com a finalidade da conferência procedimental⁽⁸²⁾.

Contudo, SERRÃO defende, também, que as “alegações escritas não devem extravasar o conteúdo da pronúncia oral apresentada”, servindo tão só como um “*espelho*” da pronúncia oral apresentada⁽⁸³⁾ e aqui já não

⁽⁷⁹⁾ VILHENA DE FREITAS considera a redação da norma infeliz pois, na sua opinião, o art. 80.º, CPA sugere que a audiência dos interessados concorre com a própria conferência deliberativa, antes, por isso, de existir projeto de decisão — cf. VILHENA DE FREITAS, Lourenço, *Direito do Procedimento Administrativo...*, *id.*, p. 92. Não acompanhamos esta inquietação. Com efeito, o art. 80.º, n.º 2, CPA chama a si o regime do art. 122.º, CPA, bastando atentar ao n.º 2 desse artigo para descobrir que “a notificação fornece o projeto de decisão e demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes”. Na verdade, não vemos como poderia ser de outro modo, sob pena de desvirtuar o fim da audiência dos interessados — a este respeito, SÉRVULO CORREIA, J. M., «Procedimento equitativo e direito de participação procedimental», in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, REBELO DE SOUSA, MARCELO, OTERO, PAULO, QUADROS, FAUSTO DE (coord.), Coimbra, Coimbra Editora, 2012, pp. 423-430 e FREITAS DO AMARAL, DIOGO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, *id.*, p. 297, ss.

⁽⁸⁰⁾ AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, pp. 196-197 (nota 280).

⁽⁸¹⁾ Chama-se à atenção que os interessados devem ser notificados com uma antecedência mínima de 10 dias ao abrigo do art. 122.º, n.º 1, CPA, *ex vi*, art. 80.º, n.º 2, CPA.

⁽⁸²⁾ SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 918. No mesmo sentido, SOUSA PINHEIRO, ALEXANDRE, SERRÃO, TIAGO, CALDEIRA, MARCO, DUARTE COIMBRA, JOSÉ, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, *id.*, p. 161 e CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 326.

⁽⁸³⁾ SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 919. No mesmo sentido, SÉRVULO CORREIA, J. M., «Anotação ao artigo 80.º», in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, QUADROS, Fausto, *et alii*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 184-185, SOUSA PINHEIRO, ALEXANDRE, SERRÃO, TIAGO, CALDEIRA, MARCO, DUARTE COIMBRA, JOSÉ, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA*, *id.*, pp. 161-162 e CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 326.

podemos acompanhar o autor, quanto mais não seja porque esta interpretação choca com o art. 280.º, n.º 1, CPA — o artigo parece consentir que, em certas situações, o particular apresente alegações escritas como um meio *alternativo* à audição oral. Já a conclusão do autor de que a leitura alternativa transformaria a audiência prévia “num trâmite deveras complexo que obrigaria os órgãos participantes a ponderar o posicionamento expresso” é ferido de dois vícios. Por um lado, é falso que a alegação escrita, necessariamente, complexifique a audiência, pois concebem-se inúmeros casos em que sucederá o oposto. Pense-se num caso em que o particular, procurando provar que o projeto de decisão versa em erro sobre certo enquadramento fáctico, junta documentação densa e complexa (art. 121.º, n.º 2, CPA), listando, em alegação, os vários factos que procura provar. Exige-se ao particular a leitura em *viva voce* destes factos, sob pena de as alegações escritas serem desconsideradas? Da nossa parte, não descobrimos razões para impedir que, em certas situações, os órgãos participantes analisem as alegações com um cuidado e atenção que só a leitura pode oferecer⁽⁸⁴⁾. Por outro lado, não descobrimos como obrigar “os órgãos participantes a ponderar o posicionamento expresso” é situação suscetível de provocar qualquer perplexidade, dado que este é precisamente o objetivo que a audiência dos interessados procura alcançar⁽⁸⁵⁾. Assim, na nossa opinião, as alegações escritas podem ser *alternativas* às alegações orais, quando se considere que estas agilizarão a audiência dos interessados.

De todo o modo, encontramos-nos alinhados com SERRÃO quando defende que a audiência dos interessados não suspende o prazo para a conclusão da conferência procedimental, ínsito no art. 81.º, n.º 1, CPA. De facto, o art. 121.º, n.º 3, CPA prevê a suspensão dos prazos procedimentais quando se realiza a audiência dos interessados, mas o legislador dispensou esta ressalva no art. 80.º, n.º 1, CPA, atalhando que a suspensão do prazo para concluir a conferência ocorrerá em caso de “audiência pública” (art. 80.º, n.º 3, CPA) — a norma sugere, assim, que, nos demais casos, não haverá suspensão⁽⁸⁶⁾.

(84) Não se trata de uma “dupla audiência dos interessados” — como referem SOUSA PINHEIRO, ALEXANDRE, SERRÃO, TIAGO, CALDEIRA, MARCO, DUARTE COIMBRA, JOSÉ, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA, id.*, p. 162 —, quanto mais não seja porque, como vimos, qualquer alegação escrita terá de ser apresentada simultaneamente à audição oral. O que aqui defendemos é que há alegações que, pela sua complexidade e morosidade, podem merecer redução a escrito, servindo até como um expediente que *agiliza* a audiência dos interessados.

(85) Vejam-se as nossas notas de rodapé 79, *in fine* e 80, *supra*.

(86) SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 919 (nota 54). No mesmo sentido, SOUSA PINHEIRO, ALEXANDRE, SERRÃO, TIAGO, CALDEIRA, MARCO, DUARTE COIMBRA, JOSÉ, *Questões Fun-*

9. Conclusão da conferência

Como vimos, nos termos do art. 81.º, n.º 1, CPA a conferência procedimental deve concluir no prazo de 60 dias (prazo prorrogável por mais 30 dias)⁽⁸⁷⁾, suspendendo, no seu decurso, os prazos para a conclusão dos procedimentos que conjuga⁽⁸⁸⁾. Esta disposição suscita algumas preocupações da doutrina. Com efeito, autores como SERRÃO consideram que o prazo do art. 81.º CPA é muito longo, desde logo porque o art. 128.º, n.º 1, CPA também já consagra um prazo de 60 dias⁽⁸⁹⁾. Podemos apenas em parte acompanhar esta apreensão. De facto, nas conferências de coordenação, onde o objetivo é tão só a articulação concertada entre os vários órgãos participantes, não se justifica um prazo tão alargado⁽⁹⁰⁾, mas nas conferências deliberativas justifica-se um prazo alargado porque o ato final, em princípio, será mais complexo e denso do que o que, ordinariamente, seria praticado, *i. e.*, uma conferência deliberativa sujeita a um prazo muito curto dificilmente seria bem-sucedida.

De todo o modo, acompanhamos as inquietações da doutrina que considera que a conferência procedimental apenas servirá para agilizar o procedimento administrativo quando fadada ao sucesso. Pelo contrário, nos casos em que não se encontrou um ponto de encontro entre os órgãos

damentais para a Aplicação do CPA, id., p. 162. Contudo, não concordamos com a fundamentação destes últimos quando defendem que o art. 80.º, n.º 2, CPA “promove uma remissão cirúrgica para o art. 122.º”. Admitimos que, do enquadramento geral da norma e atendendo aos fins de celeridade que a conferência procedimental procura promover, não há razões para supor que o legislador queria que a audiência dos interessados suspendesse o prazo para a conclusão da conferência, mas também não se poderá sugerir que *apenas* o art. 122.º, CPA será de aplicar às conferências procedimentais, atendendo à “remissão cirúrgica” do art. 80.º, n.º 2, CPA. É que, naturalmente, o particular continua a poder pronunciar-se sobre todas as matérias de facto e de direito com interesse para a decisão e a poder juntar documentos (art. 121.º, n.º 2, CPA), a audiência oral que ocorre na conferência estará sujeita à disciplina do art. 123.º, CPA, mantém-se a possibilidade de, em certos casos, se dispensar a audiência dos interessados (*maxime*, nos casos das als. *d)*, *e)* e *f)*, do n.º 1, do art. 124.º, CPA) e nada impede que se efetuem diligências complementares, ao abrigo do art. 125.º, CPA (este expediente pode até ser útil para ultrapassar o desacordo de um órgão participante que sensível ao exposto na audiência dos interessados, se inclinava para o *indeferimento*).

(87) Prazo que conta desde o dia em que ocorre a primeira reunião da conferência procedimental. Assim, também, SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 920 e SOUSA PINHEIRO, ALEXANDRE, SERRÃO, TIAGO, CALDEIRA, MARCO, DUARTE COIMBRA, JOSÉ, *Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA, id.*, p. 164.

(88) AROSO DE ALMEIDA considera que “a fixação de um prazo limite específico justifica-se porque (...) a conferência procedimental suspende os prazos para a conclusão dos procedimentos” — cf. AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo, id.*, pp. 197.

(89) SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 920.

(90) Sem embargo, os alertas de FREITAS DO AMARAL a que aludimos na nota 25, *supra*.

participantes, a conferência procedimental serve como uma causa de *retardamento* da ação administrativa⁽⁹¹⁾.

Nos termos do art. 81.º, n.º 2, CPA, a conferência procedimental extingue-se com a prática do ato final, ou com o termo do prazo sem que o ato ou atos tenham sido praticados, mas, a estas causas, deve adicionar-se a celebração de um contrato entre os órgãos participantes e o interessado, em substituição do ato ou atos cuja preparação se visava (art. 77.º, n.º 4, CPA)⁽⁹²⁾.

No caso de conferência deliberativa, se algum dos órgãos *indeferir*⁽⁹³⁾ a pretensão, solitariamente, será praticado um ato de indeferimento *complexo* (art. 81.º, n.º 5, 1.ª parte, CPA)⁽⁹⁴⁾, sem prejuízo de *i*) os órgãos acordarem alterar o ato com vista ao deferimento (art. 81.º, n.º 5, 2.ª parte, CPA), *ii*) se repetir a conferência, caso as alterações sejam concretizadas pelo interessado (art. 81.º, n.º 5, 2.ª parte, *in fine* e art. 181.º, n.º 7, ambos do CPA), ou *iii*) cada um dos demais órgãos intervenientes praticarem, individualmente, o ato administrativo que lhes compete, no prazo de 8 dias (art. 81.º, n.º 6, CPA). Considera SERRÃO que esta solução “não é propriamente surpreendente, atenta a estrutura jurídica da conferência deliberativa”⁽⁹⁵⁾, juízo que não podemos deixar de acompanhar.

De todo o modo, parece-nos que tanto o art. 81.º, n.º 5, CPA, como o art. 81.º, n.º 6, CPA, merecem uma reflexão mais atenta. No que ao art. 81.º, n.º 5, CPA diz respeito, SÉRVULO CORREIA, defende que é juridicamente impreciso falar de um “indeferimento”, pois não cabe à conferência deliberativa pronunciar-se num sentido de “sim ou não”, mas antes dizer “sim” quando, global e definitivamente, for possível fazê-lo. Conclui o autor que, se lêssemos no “indeferimento” do art. 81.º, n.º 5, CPA um ato administrativo de conteúdo negativo, então “os procedimentos não se sus-

⁽⁹¹⁾ Neste sentido, SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 920 e FERRAZ COUTINHO, JULIANA, «O que há de novo...», *id.*, p. 260. Também, SALGADO DE MATOS move críticas a esta situação, pois, na opinião do autor, “converte[-se] um instrumento por excelência de aceleração procedimental em mecanismo de alargamento do prazo geral para conclusão do procedimento” — cf. SALGADO DE MATOS, ANDRÉ, «O projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo: uma revolução...», *id.*, p. 44. Ainda assim, convém não esquecer que o que ocorreu na conferência procedimental pode ser aproveitado nos procedimentos *de origem* — veja-se a nossa nota de rodapé 100, *infra*.

⁽⁹²⁾ O legislador foi infeliz na organização sistemática das causas de extinção da conferência, deslocando esta última para o art. 77.º, CPA — algo a que também aludem SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 921 e CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 327.

⁽⁹³⁾ Não em sentido literal pois, como vimos, os órgãos participantes da conferência deliberativa praticam um único ato, em coautoria.

⁽⁹⁴⁾ AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *id.*, p. 190.

⁽⁹⁵⁾ SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 922.

penderiam e antes se extinguiriam por força do início da conferência que, para todos os efeitos, os absorveria, substituindo-os de vez”(96). Sem embargo o enorme respeito que nos merece o ilustre Professor, não podemos acompanhar esta crítica, pois o indeferimento, enquanto ato de conteúdo negativo, é, na verdade, um ato neutro do ponto de vista dos efeitos — o requerente nada “adquire”, nem “perde”(97). Logo, o conceito de “indeferimento” adequa-se perfeitamente à situação em que não se reúne o necessário consenso para a prática do ato em coautoria. Acresce que, como vimos, concebem-se casos em que o particular pode impugnar o ato final ou, face a um indeferimento ilegal, demandar os órgãos participantes à prática do ato de conteúdo complexo(98), pelo que também aqui se ilustra que estamos face a um verdadeiro *indeferimento*.

Já o art. 81.º, n.º 6, CPA merece a nossa crítica, pois é difícil descobrir-lhe sentido útil. É que, como vimos, se os órgãos participantes não chegarem a acordo, então retoma-se o decurso normal dos procedimentos suspensos(99), logo, de todo o modo, sempre voltarão a poder praticar os atos administrativos que lhes cabe praticar. Temos, por isso, alguma dificuldade em compreender o esclarecimento de que os órgãos que não apresentaram objeções podem praticar, individualmente, o ato administrativo que lhes compete, *no prazo de 8 dias*, pois... é claro que podem, tanto mais que também o podem fazer *depois* do prazo de 8 dias. O único sentido útil que divisámos na norma foi o seguinte: num cenário em que não há acordo, se o ato individual for praticado nestes 8 dias, então dispensa-se o cumprimento de qualquer outra exigência que era devida no procedimento *de origem*. Contudo, mesmo esta interpretação, tem em pouca conta a técnica do legislador, pois temos por óbvio que, finda a conferência mal-sucedida, cada órgão que a integrou pode aproveitar parte do que nela se cumpriu(100).

Com efeito, o sentido obscuro do art. 81.º, n.º 6, CPA parece suscitar interpretações que temos por imprecisas. Assim, afirma SERRÃO que, findo

(96) SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, «A conferência procedimental...», *id.*, pp. 42-43. O autor reitera estas críticas em SÉRVULO CORREIA, J. M., «Anotação ao artigo 81.º», *id.*, pp. 188-190.

(97) Por todos, na jurisprudência, o Acórdão do STA (Cândido de Pinho), de 19/02/2003, n.º 0289/03 e, na doutrina, FREITAS DO AMARAL, DIOGO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, *id.*, pp. 260-262.

(98) Notas de rodapé 22 e 23, *supra*.

(99) Veja-se a nossa nota de rodapé 54, *supra*.

(100) Porventura o caso mais evidente traduzir-se-á na possibilidade de dispensar a audiência dos interessados nos procedimentos *de origem*, ao abrigo do art. 124.º, n.º 1, al. e), CPA, (aqui sim) sob pena de existir uma “dupla audiência dos interessados”.

o prazo de 8 dias referido, “ocorre uma estabilização do sucedido na conferência”⁽¹⁰¹⁾, mas salvo o devido respeito, esta leitura parece não ter em consideração que os atos administrativos praticados individualmente, ao abrigo do art. 81.º, n.º 6, CPA, não são atos imputáveis a todos os órgãos participantes, mas tão só ao órgão que pratica o ato, *i. e.*, são atos que nada têm que ver com a conferência procedimental propriamente dita. Não descobrimos, por isso, o que é que na conferência possa ter *estabilizado*, pois, independentemente da prática deste ato singular, o ato final da conferência continua a redundar em indeferimento. Já CABRAL DE MONCADA defende que os órgãos referidos no art. 81.º, n.º 6., CPA podem praticar os seus atos individualmente desde que “não ponham em causa o acordo”⁽¹⁰²⁾, mas, salvo o devido respeito, também aqui se parece esquecer que a possibilidade de praticar os atos individualmente apenas terá sentido útil na *ausência de acordo*. O próprio art. 81.º, n.º 6, CPA atesta que “*o disposto no número anterior*” — *i. e.*, nos casos em que *não houve acordo* — não impede os órgãos participantes de praticar os atos administrativos individualmente, nada afirmando sobre os casos em que *houve acordo*. Na verdade, não vemos como poderia ser de outro modo — qual o sentido de consagrar um mecanismo de *concentração procedimental* que permite às partes desagregar do acordo que tanto custou alcançar?

De todo o modo, pode legitimamente perguntar-se: o órgão *dissidente* tem sempre o dever de participar na *nova conferência*? Será que a existência de um órgão *dissidente* convoca a necessidade de reavaliar o que afirmámos sobre a competência revogatória e anulatória, ou sobre o regime de reclamação e recurso hierárquico? Na nossa opinião, a resposta a estas questões variará em função do sucedido. No caso da competência revogatória e anulatória e no caso de se tratar de uma reclamação ou recurso hierárquico, parece-nos que o órgão *dissidente* está obrigado a reintegrar a conferência, pois não há dúvidas que este continua a ser coautor do ato final da conferência procedimental⁽¹⁰³⁾. Porém, nos demais casos, não haverá necessidade de chamar o órgão *dissidente* à nova conferência. Isto será assim por duas razões. Em primeiro lugar porque a prática do ato administrativo, a título individual, consolidará a disciplina jurídica aplicável ao caso, pelo que o órgão competente já não concorrerá para a decisão que cabe à (nova) conferência procedimental acautelar (art. 77.º, n.º 2, CPA). Aliás, repare-se que não são chamados à primeira conferência pro-

(101) SERRÃO, TIAGO, «A conferência procedimental...», *id.*, p. 923.

(102) CABRAL DE MONCADA, LUÍS S., *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, *id.*, p. 329.

(103) Vejam-se as nossas notas 13, 15, 29 e 30, *supra*.

cedimental todos os órgãos que, anteriormente, tenham praticado atos administrativos aptos a disciplinar a situação do particular, mas tão só os órgãos que *ainda* não praticaram esses atos. Seguindo esta linha de raciocínio descobre-se que o objeto da nova conferência procedimental é definido apenas pelas competências que cabem a alguns dos órgãos que nela previamente tinham participado. A segunda razão prende-se com os fins da conferência procedimental a que temos vindo a aludir. A eficiência e celeridade da figura sugerem que não fará sentido chamar à nova conferência órgãos que já se pronunciaram sobre os respetivos domínios.

10. Reflexões Finais

Face ao exposto, encontramos-nos, em condições de retirar algumas conclusões. A saber:

- i) A conferência procedimental pode ser definida como o mecanismo através do qual se concentra num procedimento, a articulação entre vários órgãos, com vista à obtenção de um resultado final, seja uma única decisão final, várias decisões, ou a tomada de várias decisões autónomas, mas respeitantes a diferentes aspetos de um mesmo projeto, atividade ou iniciativa;
- ii) Permitem-se conferências de instrução, não ao abrigo dos arts. 77.º e ss., CPA, mas com base no princípio da adequação formal, ínsito no art. 54.º, CPA;
- iii) A conferência deliberativa concentra numa única decisão o exercício de atos administrativos que, de outro modo, seriam autónomos, *i. e.*, os órgãos da conferência deliberativa praticam um ato incindível, de conteúdo complexo e em coautoria. Já na conferência de coordenação, cada um dos órgãos intervenientes emite um ato administrativo que mantém a sua identidade e autonomia e apenas ao próprio órgão é imputável, servindo a conferência como um instrumento que facilita o contacto entre os vários órgãos;
- iv) No caso de conferência deliberativa, a competência para revogar ou anular o ato não levanta questões de maior, aplicando-se o art. 169.º, CPA, *i. e.*, deve formar-se nova conferência procedimental, com os mesmos órgãos. Também na conferência de

cooperação, esta competência mantém-se em cada um dos órgãos singularmente considerados, pelo que também será de aplicar o art. 169.º, CPA;

- v) A solução *supra* serve, *mutatis mutandis*, para a reclamação e para o recurso hierárquico: o particular deve apresentar a reclamação ou o recurso a cada um dos órgãos participantes e, no caso de recurso hierárquico, formar-se-á uma “conferência de segundo grau” composta pelos superiores hierárquicos dos primeiros;
- vi) O órgão com competência para convocar e presidir à conferência deve ser um órgão participante, por disposição da lei. Dado que a lei apenas faz depender esta função da *participação* na conferência, um órgão de natureza meramente consultiva pode assumir a função de órgão promotor da conferência — situação que deve ser corrigida pelo legislador;
- vii) Por requerimento do particular, o órgão competente está investido no dever de, em 8 dias, convocar a conferência. O particular pode demandar o órgão em sede de condenação à prática de ato devido, mas, dada a morosidade dos tribunais aliada ao facto de continuar a correr o prazo de um ano para o particular exigir o ato administrativo a cada um dos órgãos inativos (art. 69.º, n.º 1, CPTA), esta garantia é de improvável eficácia;
- viii) Nos termos do art. 79.º, n.º 6, CPA, a ausência de um órgão regularmente convocado para a conferência deliberativa (ou o silêncio do órgão que comparece, mas nada diz), gera uma presunção de não-oposição ao decidido, a que acrescerá o efeito de o órgão faltoso não poder, posteriormente, participar na conferência — ambos os efeitos poderão ser afastados pela invocação e prova de justo impedimento. No caso de conferência de cooperação, o silêncio valerá como deferimento tácito;
- ix) Contudo, o art. 79.º, n.º 6, CPA merece interpretação restritiva: a presunção e o deferimento tácito aludidos *supra* operarão como regra geral, salvo se, ao abrigo de lei especial, se exigir ao órgão silente uma manifestação *expressa* da sua vontade;
- x) O justo impedimento, previsto no art. 79.º, n.º 6, CPA, é disciplinado pelo art. 58.º, n.º 3, CPTA, aplicável por analogia;
- xi) Na audiência dos interessados, as alegações escritas devem ocorrer simultaneamente à audição oral. As alegações escritas

podem ser alternativas às alegações orais quando se considere que estas agilizarão a audiência dos interessados. A audiência dos interessados não suspende o prazo para a conclusão da conferência procedimental, ínsito no art. 81.º, n.º 1, CPA;

- xii) Dada a suspensão dos prazos dos procedimentos que a conferência procura substituir ou articular (art. 81.º, n.º 1, CPA), a conferência procedimental apenas servirá para agilizar o procedimento administrativo quando fadada ao sucesso. Pelo contrário, nos casos em que não se encontrou um ponto de encontro entre os órgãos participantes, a conferência procedimental servirá como uma causa de *retardamento* da ação administrativa.
- xiii) O ato final da conferência deliberativa é impugnável e concebem-se casos em que o particular pode exigir judicialmente a prática desse ato;
- xiv) O art. 81.º, n.º 6, CPA deve ler-se do seguinte modo: num cenário em que não há acordo, se um órgão praticar individualmente o ato administrativo que lhe compete nos 8 dias após a conclusão da conferência, então dispensa-se o cumprimento de qualquer outra exigência que era devida no procedimento *de origem*;
- xv) Finda a conferência malsucedida, o órgão que, individualmente, praticar o ato que lhe compete não se encontra obrigado a reintegrar a segunda conferência procedimental, que surja ao abrigo dos n.ºs 5 e 7, do art. 81.º, CPA;
- xvi) O facto de um órgão praticar, individualmente, o ato que lhe compete não atinge o que foi dito *supra* sobre revogação, anulação, reclamação e recurso hierárquico — o órgão *dissidente* continua a ser coautor do ato final, pelo que estará obrigado a reintegrar a conferência que revoga ou anula o ato anterior, servindo esta lógica, *mutatis mutandis*, para a reclamação e para o recurso hierárquico.