



Filomena Isabel Silvano Maurício

Simplificação e e-Administração no âmbito do Novo Código do Procedimento Administrativo

Reflexão sobre as Comunicações Prévias no RJUE

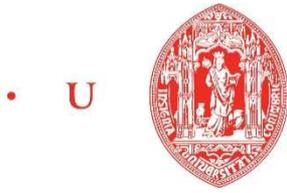
Dissertação de Mestrado Científico na Área de
Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com
menção em Direito Administrativo apresentada à
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Orientadora: Doutora Suzana Tavares da Silva

Coimbra, 2014/2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



• U • C •

FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Filomena Isabel Silvano Maurício

**SIMPLIFICAÇÃO E *E-ADMINISTRAÇÃO* NO ÂMBITO
DO NOVO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO
ADMINISTRATIVO**

REFLEXÃO SOBRE AS COMUNICAÇÕES PRÉVIAS NO RJUE

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Administrativo.

Orientadora: Senhora Professora Doutora Suzana Tavares da Silva

Coimbra, 2014/2015

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de Mestrado representa o encerramento de uma etapa da minha vida acadêmica, caracterizada pela procura incessante de conhecimentos, através daqueles que estudam e concretizam o Direito e o tornam, todos os dias, constitutivo de novas regulações à medida da evolução inevitável da Sociedade.

Estando consciente de que para a caminhada iniciada em 2009, foram muitos os que contribuíram para a minha aprendizagem e formação, enquanto profissional e pessoa, não posso, ainda que brevemente, deixar de manifestar a minha gratidão.

À minha Orientadora da dissertação de Mestrado, Professora Doutora Suzana Tavares da Silva, agradeço todas as horas despendidas e incansáveis que me concedeu. Os seus sábios conselhos, desde as aulas de Direito da Energia, permitiram-me aprender e consolidar conhecimentos, assim como a sua visão do Direito me proporcionou alargar os meus horizontes e ambições. Espero, por isso, despedir-me com um “até breve!”.

Agradeço igualmente a todos os demais Professores que compõem a nossa casa, pela formação facultada, auxiliando-me na descoberta e gosto pelo estudo e prática do Direito, *maxime*, pelo Direito Administrativo.

Manifesto também a minha gratidão à Abreu Advogados, escritório que me acolheu, ensinando-me a arte de advogar, assim como me incentivou a não adiar e descurar os meus compromissos académicos.

Agradeço à minha família todo o apoio, palavras de carinho, paciência e encorajamento que me deram em todos momentos decisivos do meu percurso, nunca cobrando, mas sim incentivando a escolha que tomei, torcendo sempre pelo meu sucesso e êxito académico e profissional. A pessoa que sou hoje deve-se em muito aos ensinamentos e princípios que desde tenra idade vocês me inculcaram.

Por fim, agradeço aos meus amigos, todo o apoio, carinho e verdadeira ajuda, fazendo com que esta dissertação se tornasse real e não passasse de um objetivo inatingível.

A todos, o meu obrigada hoje e sempre!

RESUMO

O presente trabalho¹ pretende desenvolver uma análise clara e crítica do tema da simplificação administrativa, na sua modalidade de simplificação procedimental. O fenómeno em apreço, já há algum tempo estudado pela doutrina e concretizado na prática administrativa em diversos setores, é constantemente alvo de mudanças, avanços e aperfeiçoamentos, tendo como propósito último melhorar a relação que se estabelece entre a Administração Pública e os particulares.

Assim, decidimos estudar a simplificação procedimental no âmbito do recentemente aprovado Novo Código do Procedimento Administrativo, instrumento legislativo que veio propor aos técnicos do Direito soluções mais viáveis, proporcionando também a concretização da gradual redução da burocracia que caracterizava a Administração Pública do século passado.

Com o propósito de circunscrever o tema em pauta a uma área particular, na última parte do nosso trabalho debruçar-nos-emos sobre a análise da comunicação prévia utilizada no contexto da atividade edificatória, figura que se traduz numa concretização prática do fenómeno da simplificação procedimental.

PALAVRAS-CHAVE:

Simplificação Procedimental;

Novo Código do Procedimento Administrativo;

Comunicação Prévia.

¹ A presente dissertação está redigida ao abrigo do novo Acordo Ortográfico.

ABSTRACT

In this essay, the author aims to develop a clear and critic analysis of the administrative simplification, in its procedural simplification aspect. Such phenomenon, which has been kept under review by doctrine and implemented in the administrative practice by several sectors, is subject to constant changes, break through improvements and has the purpose to improve the relationship between the Public Administration and individuals.

Thus, the author intends to study the procedural simplification within the scope of the recently approved New Administrative Procedure Code, which is a legal instrument that sets forth more viable solutions to be applied by the Law technicians and also allows the reduction of bureaucracy that characterized the public administration of the last century.

Considering the aim to restrict the topic under analysis to a particular field, the final part of this study focuses on the analysis of the prior notice in the building activity context, as it represents the practical implementation of the administrative simplification phenomenon.

KEY-WORDS

Procedural Simplification;

New Administrative Procedure Code;

Prior Notice.

*“Não há nenhum caminho tranquilizador à nossa espera. Se o queremos, teremos de
construí-lo com as nossas mãos”*

Citação de José Saramago,
in *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 de março de 2004

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Cfr. – Confrontar

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DS – Diretiva Serviços

Et al. – *Et alii*

I.e. – *Id est*

LGT – Lei Geral Tributária

N.º – Número

NCPA – Novo Código do Procedimento Administrativo

NDA – Novo Direito Administrativo

Ob. cit. – Obra citada

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

P. – Página

Pp. – Páginas

RIAn – Regulatory Impact Analysis

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

RLUA – Regime de Licenciamento Único de Ambiente

Ss. – Seguintes

SIR – Sistema da Indústria Responsável

STA – Supremo Tribunal Administrativo

TC – Tribunal Constitucional

TCA – Tribunal Central Administrativo

UE – União Europeia

V.g. – *Verbi gratia*

Vol. – Volume

INTRODUÇÃO

No presente trabalho que se dá por ora à estampa, propomo-nos desenvolver o tema da simplificação administrativa, enquanto movimento impulsionador da aceleração e da agilização dos procedimentos administrativos no âmbito do controlo (preventivo?) das operações urbanísticas desenvolvidas pelos particulares, concretizada no nosso estudo no procedimento da comunicação prévia, cuja regulação se encontra prevista no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação².

A interrogação que tencionamos deslindar é a seguinte: será a comunicação prévia, disciplinada no RJUE, um *plus* que simplifica e garante a posição dos particulares? Para o cumprimento dessa tarefa, estruturaremos a nossa análise em três Partes.

Na Parte I, no sentido de contextualizar e demonstrar a importância do tema em pauta, destacaremos, ainda que a breve trecho, as principais linhas caracterizadoras da máquina administrativa no âmbito do Estado pós-Social.

O desenvolvimento do fenómeno da simplificação da Administração Pública, particularmente na sua modalidade procedimental, implica o recurso a instrumentos ou mecanismos eletrónicos³, que se caracterizam por serem promotores exímios dos princípios da celeridade, transparência e eficiência, também eles definidores da máquina administrativa do século XXI. O contributo dos mesmos para a simplificação da atividade da Administração Pública permite que, nos dias de hoje, se reconheça a relevante faceta eletrónica no desempenho da sua atividade e no seu relacionamento com os cidadãos.

Na Parte II, estudaremos as principais alterações introduzidas no NCPA, sob a égide constitucional, sobretudo quanto aos preceitos que positivam na sua letra e consagram no seu espírito, o fenómeno relativo à simplificação administrativa, na sua modalidade procedimental.

A consagração paulatina⁴ das tendências simplificadoras desenvolvidas pela Administração Pública e a tendente “corresponsabilização dos privados”⁵ na

² De ora em diante, “RJUE”.

³ Os princípios relativos à administração eletrónica estão positivados, designadamente, nos artigos 14.º e 63.º, do Novo Código do Procedimento Administrativo (doravante, “NCPA”).

⁴ Apesar de se verificarem não raras manifestações do fenómeno da simplificação da Administração Pública, note-se a ausência de consagração expressa do princípio da simplificação no NCPA.

⁵ Confrontar (em diante, “Cfr.”) João MIRANDA, *et alii* (em diante, “*et al.*”), «A comunicação prévia no novo Código de Procedimento Administrativo» in *Comentários ao Novo Código de Procedimento*

prossecução do interesse público, proporcionam o desenho do novo paradigma do Direito Administrativo, assente numa estrutura subjetiva, sendo reconhecido gradualmente como um direito de partes⁶. Uma das expressões deste entendimento corporiza-se na inserção do conceito de relação jurídica procedimental da Parte III, no Capítulo II, nos artigos 65.º e seguintes⁷, do NCPA. Assiste-se, por isso, à passagem do modelo tradicional da Administração Pública para um modelo mais moderno, apelidado pela doutrina como o *novo direito administrativo*⁸.

Fernanda Maçãs acentua, a este respeito, a existência atual “de um direito público especial que mantém as prerrogativas de autoridade, mas requer flexibilidade, celeridade e espaço para o consenso e a concertação”, verificando-se uma mutação de paradigma que se alicerça no “apagamento da racionalidade jurídica em favor da racionalidade funcional e técnica”⁹.

Nesta linha, dedicaremos, na Parte III, particular atenção à figura das comunicações prévias, procurando, na esteira do entendimento doutrinal *infra* convocado, apurar o seu enquadramento jurídico-dogmático. Seguidamente, estreitaremos a nossa análise, concentrando-a nas operações urbanísticas sujeitas ao procedimento de controlo (preventivo?) das comunicações prévias, promovidas pelos particulares interessados, alertando para as consequências associadas à fiscalização sucessiva realizada pela Administração Pública.

Administrativo, sob a coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.^a reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015, página (de ora em diante, “p.”) 497.

⁶ Note-se que de acordo com o Preâmbulo do NCPA, o reconhecimento gradual do Direito Administrativo como um direito de partes não significa que se verifica uma “igualização, porque, ao passo que os particulares detêm direitos, a Administração exerce um poder público”.

⁷ Em diante, “ss.”.

⁸ De acordo com a proposta de Suzana Tavares da Silva, o *novo direito administrativo* (em diante, “NDA”) reconhece-se “hoje com um conjunto de modificações assinaláveis às formas de actividade administrativa tradicional”. Assim, SILVA, Suzana Tavares da, *Um novo direito administrativo?*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p. 12.

⁹Cfr. Fernanda MAÇÃS, «O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes», *Cadernos de Justiça Administrativa*, número (em diante, “n.º”) 58, julho-agosto (2006), p. 48.

PARTE I – DA SIMPLIFICAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

“O Direito não é uma entidade cultural finita; é antes uma intenção, uma ideia regulativa”¹⁰

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Atentando na expressão de que o “Direito é um fenómeno de regulação social, pelo que não pode ser imune ao tempo”¹¹, o tema que nos propomos analisar surgiu da necessidade de reformar os procedimentos da Administração Pública, no sentido de os modernizar e simplificar.

Para o devido enquadramento do nosso objeto de estudo, tornava-se necessário, por ventura, promover uma excursão pelo *iter* histórico-administrativo, desde o surgimento do Direito Administrativo¹² na constância do Estado Liberal, passando pelo Estado Social ou de Providência e finalmente, destacando as suas linhas caracterizadoras no Estado Regulador ou de Garantia. Porém, por razões de cadência de tempo e de espaço, não se afigura este o lugar oportuno para a realização de tal odisseia.

Destarte, as palavras que se seguem não recuam a um tempo muito longínquo, localizando-se no quadro da Administração Pública vigente no século XX.

As últimas décadas do século pretérito caracterizaram-se pelo enfraquecimento e esgotamento do Estado-Providência, mas também pelo advento do chamado Estado Regulador e de Garantia, também apelidado de Estado pós-Social.

A par do arquétipo clássico do ato administrativo agressivo originário do Estado Liberal e do ato administrativo de cariz favorável criado no Estado Social, a que se somam também as outras categorias de atos que a Administração Pública pode praticar no seu quotidiano, como as atuações administrativas informais, surgiu o designado ato administrativo com eficácia múltipla inserido no âmbito das “relações jurídicas multilaterais”¹³. Como nos mostra Vasco Pereira da Silva, “a multilateralidade abrange

¹⁰ Cfr. BRONZE, Fernando José, *Lições de Introdução ao Direito*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 174.

¹¹ Cfr. Carla Amado GOMES e Rui LANCEIRO, «A revogação de actos administrativos entre o Direito nacional e a jurisprudência da União Europeia: um instituto a dois tempos?», *Revista do Ministério Público*, n.º 132, outubro-dezembro, (2012), p. 11.

¹² A concepção de uma ordem jurídico-administrativa regulada pelo Direito Administrativo, deveu-se, precisamente, à necessidade de criação de um conjunto de princípios e regras jurídicas reguladores dos litígios que convocavam a Administração Pública e os particulares.

¹³ Cfr. Vasco Pereira da SILVA, «2001: Odisseia no espaço conceptual do acto administrativo», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 28, julho-agosto, (2001), p. 8.

mesmo aquelas decisões que, tradicionalmente, eram vistas apenas de uma perspectiva particularista, no quadro de um relacionamento bilateral entre o particular e a Administração”¹⁴. Mais que uma relação jurídica entre a Administração Pública e o particular, vigora na atual máquina administrativa uma autêntica relação jurídica multilateral, cuja novidade se prende com o carácter interativo entre os sujeitos já mencionados, e bem assim, com os terceiros, afetados por aquela, enformando-se, deste modo, o modelo da “Administração de infra-estruturas”¹⁵.

A *praxis* também se encarregou de provar que a Administração Pública não possuía um cheque em branco capaz de sustentar *ad aeternum* todos os seus compromissos nos diversos setores de atuação, assim como demonstrou a insuficiência dos meios públicos para a satisfação dos interesses coletivos a seu cargo. Urgia mudar, quiçá voltar ao *laissez-faire, laissez passer* vigente no século XVIII¹⁶?

Em resposta à questão acerca do retorno à velha máxima, a doutrina não admite um retrocesso total que permita a equiparação dos dois momentos históricos. A título de exemplo, atente-se no entendimento de Vieira de Andrade que se direciona mais para a expressão “*faire-faire*”¹⁷, de acordo com a qual o Estado já não faz, assumindo a posição de regulador e orientador das atividades privadas.

Este novo papel avocado pelo Estado, deveu-se à constatação das potencialidades da Sociedade. Os entes públicos constataram que a Sociedade realizava uma boa gestão dos seus recursos, e bem assim, promovia um conjunto de regras capazes de se autorregular de um modo proactivo e organizado.

A este propósito, na esteira de Carrillo Donaire, é de realçar que “o plano subjectivo está marcado pela retirada da Administração e pela correlativa privatização

¹⁴ Cfr. PEREIRA da Silva, Vasco Manuel Pascoal Dias, *Em busca do acto administrativo perdido*, Coleção Teses, Coimbra, 2003, páginas (doravante, “pp.”) 130 e 131.

¹⁵ Cfr. PEREIRA da Silva, Vasco Manuel Pascoal Dias, *obra citada* (em diante, “*ob. cit.*”), *Em busca do acto administrativo...*, p. 143.

¹⁶ Tendo em conta a separação vincada entre Estado e Sociedade, um dos ideais do Estado Liberal consistia na não ingerência do Estado na vida económica e social dos cidadãos. Esta “forma de governo” conheceu os seus primeiros adeptos no século XVIII, com os Fisiocratas que sob a máxima do *laissez-faire, laissez-passer*, defendiam que o governo “n’a rien à faire; el lui suffit de ne rien empêcher”. Assim, LA RIVIÈRE, Mercier de *apud* A. J. Avelãs Nunes, *Economia Política, Introdução à história da ciência económica e do pensamento económico*, Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra, Serviços de Texto, Coimbra, 2007, p. 106.

¹⁷ Cfr. VIEIRA de Andrade, J. C., *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p. 24.

da gestão do risco, que se traduz num maior protagonismo da sociedade e do mercado, onde se localiza hoje o conhecimento especializado”¹⁸.

Note-se que a demissão de algumas tarefas por parte da Administração Pública não pretende significar que os cidadãos a substituirão nas suas incumbências, visando a construção de “uma verdadeira aliança entre sujeitos tendencialmente paritários, fundamentada na autonomia e na responsabilidade de todos os actores implicados na relação”¹⁹.

Foram estas premissas que levaram Pedro Gonçalves a concluir que “o particular não é o mero súbdito do Estado-Polícia, não é o cidadão socialmente descomprometido do Estado Liberal e também já não é o simples utente dos serviços do Estado social; pelo contrário, ele assume ou é convocado a assumir um novo papel de actor que partilha com o Estado a missão de realizar o interesse público”²⁰.

O Estado atual não abandonou totalmente as suas incumbências de foro tradicional, particularmente, nos setores económico e social. O fenómeno a que nos reportamos tem somente que ver com uma forma de organização do Estado diversa daquela que existia anteriormente, procurando aliar instrumentos de controlo clássico de que são paradigma as autorizações, com outros de natureza menos rígida e menos formal, como sejam as comunicações prévias.

Estas alterações dogmáticas e práticas conferem aos particulares, - verdadeiros sujeitos jurídicos -, um papel de relevância e de ação no âmbito das tarefas de controlo, ajudando a desenhar o novo modelo de atuação da Administração Pública.

Tendo este pressuposto presente, a conceção do novo paradigma da Administração Pública passa, atualmente, pelo aproveitamento desses recursos de origem privada para a prossecução do interesse público, assim como pela aposta em modelos e políticas suscetíveis de modernizar a Administração Pública, tornando-a mais simplificada nos seus procedimentos.

2. MODALIDADES DA SIMPLIFICAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

¹⁸ Cfr. Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, «Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de riesgos», *Revista de Administración Pública*, n.º 178, (2009), p. 91.

¹⁹ Cfr. Gregorio ARENA, «E-government y nuevos modelos de administración», *Revista de Administración Pública*, n.º 136, (2004), p. 420.

²⁰ Cfr. GONÇALVES, Pedro, *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 150 e 151.

O termo “simplificação” afigura-se polissémico e indeterminado²¹, denotando-se uma tendência para associá-lo às expressões “mais fácil” ou “menos complicado”.

No que concerne à aplicação da expressão simplificação no âmbito da Administração Pública, tem-se verificado o uso indistinto e indiscriminado dos termos simplificação administrativa e simplificação dos procedimentos. Serão sinónimos?

No trilho da doutrina internacional, a expressão simplificação administrativa associa-se à redução de burocracia. Como nos mostra um dos relatórios elaborados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico²², a “burocracia inclui geralmente o preenchimento de papelada desnecessária, em consonância com os excessivos procedimentos administrativos e requisitos”²³. No mesmo sentido, no relatório também da sua autoria intitulado *Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*, a OCDE elucida que a “simplificação administrativa é uma ferramenta de cariz normativo para a revisão e simplificação da regulação administrativa”²⁴.

Tendo em conta o contexto europeu, no que toca à Diretiva Serviços²⁵, a noção de simplificação administrativa aproxima-se igualmente de uma tendência para a “harmonização dos procedimentos administrativos”, assim como contempla e viabiliza a “supressão dos regimes de autorização, dos procedimentos e das formalidades”²⁶.

Analisando a letra destes instrumentos, depreender-se-ia, à partida, que a utilização dos termos simplificação administrativa e simplificação procedimental são equivalentes e perfeitamente conciliáveis. Se cessássemos por aqui a investigação à questão equacionada *supra*, diríamos que a expressão simplificação administrativa se circunscreveria à simplificação dos procedimentos preconizados pela Administração Pública. Contudo, à medida que se avança no estudo, logo se conclui que aquela expressão pugna por mais rigor.

²¹Cfr. Rosario FERRARA, «Le ‘Complicazioni’ della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?», *Diritto Processuale Amministrativo*, Milano: Giuffrè Editore, Anno 17, Fascículo 2, (1999), p. 345.

²² Em diante, “OCDE”.

²³ Cfr. OCDE, Paris, 2009 - «Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies, Guidance for Policy Makers», p. 6. [Consultado em 22 de outubro de 2015]. Disponível em: < <http://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf> >.

²⁴Cfr. OCDE, Paris, 2010 - «Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010», p. 11. [Consultado em 22 de outubro de 2015]. Disponível em: <http://garcia.gob.mx/includes/docs/mejora_regulatoria/Why-is-administrative-simplification-so-complicated.pdf>.

²⁵ Doravante, “DS”.

²⁶ Veja-se, para o efeito, o considerando (42), da DS. Cfr. EUR – Lex, Access to European Union Law, 2006. [Consultado a 22 de outubro de 2015]. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006L0123>>.

De acordo com a proposta de Sebastián Martín-Retortillo, a noção de simplificação administrativa é perspetivada de uma forma mais ampla, sendo possível inserir na mesma três categorias, concretamente, a simplificação normativa, a simplificação orgânica ou organizativa e, por último, a simplificação procedimental²⁷.

A simplificação normativa pretende controlar e reduzir a excessiva legislação existente nos diversos ordenamentos jurídicos. O excessivo labor legislativo pode acarretar problemas relacionados com a manutenção do princípio da segurança jurídica²⁸, uma vez que a contínua modificação de regras vinculativas pode, eventualmente, beliscar as posições jurídicas dos “cidadãos-administrados”²⁹. Para além dessa consequência, a panóplia de leis pode prejudicar o próprio funcionamento da Administração Pública, aquando da aplicação da lei no caso concreto, no sentido em que é suscetível de provocar a confusão dos funcionários públicos, podendo haver alguma de dificuldade na aplicação da lei no tempo. Consideramos, apesar de esta não ser uma ideia inovadora, tendo igualmente carácter intemporal, que deverá o legislador ordinário elaborar uma redação cuidada, pensada e clara das leis, e bem assim, uma redação contada das mesmas, diminuindo-se, deste modo, o número de regulações em vigor (optando-se pelas leis únicas).

Relativamente à simplificação orgânica, o Autor destaca a importância da sua concretização, identificando a necessidade de a Administração Pública proceder, ainda que paulatinamente, à diminuição do aparelho orgânico cada vez mais dividido³⁰, sob pena de se tornarem supérfluas algumas seções e de o mesmo se tornar inoportável em termos financeiros. Devem subsistir somente aqueles órgãos que são realmente imprescindíveis para o cumprimento das funções administrativas, uma vez que a

²⁷ Cfr. Sebastián Martín-Retortillo BAQUER, «De la simplificación da la Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, n.º 147, (1998), p. 8 e ss.

²⁸ De acordo com a visão de Bermejo Vera, o princípio da segurança jurídica tem de ser respeitado por quem tem a incumbência de elaborar as normas jurídicas, *id est* (em diante, “*i.e.*”) o legislador, tendo este de ter em atenção, designadamente, as convicções sociais. Assim, BERMEJO VERA, José, *et al.*, «El Principio de Seguridad Jurídica», in *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, sob a direção de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Madrid, LA LEY, 2010, p. 74.

²⁹ Cfr. Pedro GONÇALVES *et al.*, «Ensaio sobre a boa governação da administração pública», in *O Governo da Administração Pública*, sob a coordenação de Pedro Gonçalves e Margarida Olazabal Cabral, Coimbra, Almedina, 2013, p. 26.

³⁰ Para a análise desta espécie de simplificação, o Autor detém-se somente sobre a organização administrativa da ordem jurídica espanhola, a qual se desdobra em três organizações territoriais, a saber, o Estado, as Comunidades Autónomas e a Administração Local, tendo em conta, esta última, as províncias e os municípios. Cfr. Sebastián Martín-Retortillo BAQUER, *ob. cit.*, «De la simplificación...», p. 19. No caso português, o aparelho administrativo em sentido restrito é composto pela Administração Central, que se decompõe na Administração direta, indireta, nas autoridades reguladoras independentes e autoridades administrativas independentes e nas Administrações Autónomas, que se subdividem em territoriais e corporativas. Cfr. VIEIRA de Andrade, J. C., *ob. cit.*, *Lições de Direito...*, pp. 11 e 12.

proliferação dos mesmos potencia uma atuação pública mais lenta, e por isso menos eficiente e eficaz.

A última categoria veiculada pelo Autor designa-se por simplificação procedimental, desdobrando-se em dois segmentos: um primeiro relativo à necessidade de intervenção do ente público na simplificação dos trâmites contidos em cada procedimento; e um segundo, veiculador da diminuição do número de procedimentos existentes, e que, decorridos que são os anos, se afiguram numerosos e acumulados.

Esta última categoria pode concretizar-se, por um lado, tendo em conta a relação entre a máquina administrativa e os particulares, como, por outro lado, a partir de uma ótica interna, no âmbito das relações que se estabeleçam no seio da estrutura administrativa³¹.

Reconhecendo a importância da primeira concretização, Santamaría Pastor sublinha que “numa sociedade capitalista avançada, uma Administração severamente interventora não pode dar-se ao luxo de consumir o tempo dos cidadãos privados, que é hoje o seu bem mais valioso (...), ou enfraquecer as suas iniciativas com procedimentos limitativos de tramitação externa”³².

De outra banda, Eduardo Gamero Casado decompõe esta última modalidade de simplificação noutros dois vetores, reconduzindo-se o primeiro à redução da burocracia e o segundo à agilização e racionalização do procedimento. O primeiro vetor promove a abolição de documentos, trâmites e procedimentos administrativos desnecessários, que só perturbam o bom funcionamento da máquina administrativa. Por seu turno, o segundo vetor é orientado para ordenar o procedimento administrativo de acordo com critérios de transparência e celeridade, aptos para a obtenção de um agir administrativo mais veloz³³.

Contribuindo para o enriquecimento dos contornos da presente investigação, o Autor alude igualmente, na sua explanação teórica, ao fenómeno da administração

³¹ Cfr. PORTOCARRERO, Marta, *Modelos de Simplificação Administrativa, A conferência procedimental e a Concentração de Competências e Procedimentos no Direito Administrativo*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002, p. 23.

³² Cfr. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo general*, Volume (em diante, “vol.”) II, 2.ª edición, Iustel, 2009, p. 91.

³³ Cfr. GAMERO CASADO, Eduardo, - «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado», IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, p. 6. [Consultado em 22 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-838-Ponencia-del-Prof-Gamero-Casado.aspx>>.

eletrónica³⁴, sufragando que a mesma se reflete nos propósitos de simplificação do procedimentos, extraindo-se vantagens tanto ao nível interno, como ao nível externo, no relacionamento com os particulares³⁵. Destarte, concretiza que as “iniciativas que são geradas no quadro mais amplo da modernização ou reforma da Administração Pública podem conter medidas ou instrumentos específicos de simplificação dos procedimentos, como ocorre nomeadamente com as soluções da administração eletrónica”³⁶.

O procedimento administrativo constitui atualmente o âmago da atuação pública. Uma das razões que justificou esta mudança de paradigma terá sido a pretensão de estreitamento das relações estabelecidas entre a Administração Pública e os particulares, potenciando uma participação ativa destes últimos, nomeadamente, na prossecução do interesse público. Ora, se a Administração Pública sublinha cada vez mais as responsabilidades dos particulares, certamente que daí advirá uma necessidade de elaboração de procedimentos, cada vez mais detalhados, que permitam uma regulação válida e eficaz das atividades que os mesmos se propõem desenvolver.

Porém, os mencionados procedimentos, embora detalhados, terão de primar pela clareza e objetividade, abandonando a lógica da complexidade, morosidade e conseqüente ineficiência. É, precisamente, neste âmbito que se colocam as necessidades de simplificação dos procedimentos.

Procurando dar resposta à questão enunciada no início deste ponto e seguindo a categorização de Sebastián Martín-Retortillo, limitaremos a nossa exposição, - de resto, como já havíamos avançado na INTRODUÇÃO -, à designada simplificação de procedimentos, especificamente no que se refere à primeira faceta aludida *supra*: aquela que se manifesta no relacionamento entre o ente público e os particulares. Naturalmente que aquelas duas facetas não se afiguram indissociáveis nem desconhecidas. Por esse motivo, no discorrer da presente dissertação, referiremos e analisaremos igualmente a segunda faceta, na medida em que ela interaja e se manifeste na questão que nos

³⁴ Esta temática será desenvolvida *infra*, no ponto 3. e na Parte II, no âmbito do NCPA, por se revelar importante para a concretização da modalidade da simplificação procedimental.

³⁵ No sentido de integrar o fenómeno da administração eletrónica no contexto da simplificação organizatória, *vide* a obra de Mariola Rodríguez Font. Citando a Autora, “los procedimientos electrónicos son un tipo de medidas ‘no legislativas’ derivadas de la transposición de la Directiva, que se incluyen dentro de la simplificación administrativa de tipo organizativo”. Cfr. Mariola RODRÍGUEZ FONT, «Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local», *Anuario del Gobierno Local*, (2009), p. 282.

³⁶ Cfr. GAMERO CASADO, Eduardo, *ob. cit.*, - «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos,...», p. 6. [Consultado em 22 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-838-Ponencia-del-Prof-Gamero-Casado.aspx>>.

propomos estudar³⁷, assim como faremos menção a algumas iniciativas pontuais relacionadas com a simplificação administrativa, nas vertentes normativa e organizatória, que se revelem importantes para o desenvolvimento do tema principal.

2.1. DIREITO COMPARADO

Embora o cerne da nossa dissertação seja a simplificação procedimental no contexto luso, é inevitável referir os movimentos internacionais que potenciaram as tendências simplificadoras vigentes na nossa ordem jurídico-administrativa, por se afigurar tal referência elementar no enquadramento da temática que é objeto da nossa análise.

Foi nos Estados Unidos da América que, desde a década de setenta, do século XX, se começaram a deslindar as primeiras iniciativas potenciadoras da diminuição da burocracia³⁸. Neste sentido, o Presidente Reagan criou o *Regulatory Impact Analysis*³⁹, que consistia numa ferramenta capaz de estimular e melhorar a qualidade normativa das disposições relativas às atividades económicas, nomeadamente, através da redução de encargos para as empresas. O êxito deste instrumento proporcionou a sua manutenção, ainda que aperfeiçoada nos anos seguintes aos da presidência de Reagan, nomeadamente com o Presidente Clinton, que em 1993 o melhorou, através do *Regulatory Planning and Review*⁴⁰. Atualmente, com o Presidente Obama no poder, foi desenvolvido o *Improving Regulation and Regulatory Review*⁴¹, que a título de exemplo, na secção (3), designada por *Integration and Innovation*, se prevê a redução das exigências e consequente redução de custos, nomeadamente no contexto do setor

³⁷ Na Parte II da presente dissertação, realizaremos uma excursão pelas recentes normas constantes do NCPA, que manifestam o fenómeno da simplificação procedimental tendo em conta a primeira faceta.

³⁸ A simplificação da regulação do modelo dos Estados Unidos da América pode analisar-se melhor na obra de Andrea RENDA, «Impact Assessment in the UE. The State of the Art and the Art of State», *Centre for European Policy Studies*, Brussels, (2006), p. 8 e ss.

³⁹ Em diante, “RIAn”.

⁴⁰ O Presidente Clinton sublinhou na *Executive Order* 12.866, de 30 de setembro de 1993 que “The American people deserve a regulatory system that works for them, not against them: a regulatory system that protects and improves their health, safety, environment, and well-being and improves the performance of the economy without imposing unacceptable or unreasonable costs on society; regulatory policies that recognize that the private sector and private markets are the best engine for economic growth; regulatory approaches that respect the role of State, local, and tribal governments; and regulations that are effective, consistent, sensible, and understandable. We do not have such a regulatory system today”. Cfr. The American Presidency Project, 1993. [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=61560>>.

⁴¹ Cfr. The White House, 2011. *Executive Order* do Presidente Obama 13.563, de 18 de janeiro de 2011. [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/18/executive-order-13563-improving-regulation-and-regulatory-review>>.

industrial, caracterizado pela excessiva regulamentação e exigências supérfluas, para que, desta feita, as respetivas normas contenham uma índole harmonizadora e simplificadora.

A nível geral, as iniciativas de simplificação procedimental desenvolvidas ao longo dos anos são enquadradas por Eduardo Gamero Casado através de dois movimentos paralelos, que se complementam entre si, especificamente o designado *Better Regulation*, que se relaciona maioritariamente com o primeiro vetor defendido pelo Autor, relativo à redução da burocracia, e o chamado *Better Administration*, associado ao segundo que se concretiza na agilização dos procedimentos.

Começando por qualificar o primeiro, o termo *Better Regulation* remonta à década de noventa, do século passado, precisamente a 1995, quando a OCDE publicou a *Recommendation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation*⁴², que definia os parâmetros para a melhoria na qualidade normativa. O fito deste movimento permitiu criar e sintetizar uma nova cultura de qualidade normativa ou regulatória, assim como potenciou a participação dos cidadãos na sua elaboração, incentivando igualmente a simplificação administrativa e a redução da burocracia.

O movimento em apreço foi beber inspiração à corrente neoliberal preconizada durante o mandato de Reagan, tendo florescido nos países anglo-saxónicos, nomeadamente no Reino Unido sob a orientação da então primeira-ministra Margaret Thatcher.

Estes países são conhecidos pela escassa tradição jurídico-administrativa, tendo concentrado os seus esforços, conforme sublinha Eduardo Gamero Casado, “em programas de redução de burocracia” recorrendo a “técnicas de melhoria regulatória⁴³ (análise do impacto normativo)”⁴⁴, numa lógica de desregulação.

As diretrizes do movimento foram concretizadas também nos Estados-Membros da União Europeia⁴⁵, desde 2002, com a aprovação do Plano de Ação “Simplificar e

⁴² Cfr. OCDE, Paris, 1995, - «Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation». [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível:<[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)>.

⁴³ As técnicas de melhoria regulatória consistem num conjunto de passos a seguir na elaboração de propostas políticas, aplicando-se também no procedimento de elaboração de normas, no sentido de melhorar a sua qualidade.

⁴⁴ Cfr. Eduardo GAMERO CASADO, «La simplificación del procedimiento administrativo: «Better Regulation», «Better Administration»», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 160, (2013), p. 120.

⁴⁵ Em diante, “UE”.

melhorar o ambiente regulador”⁴⁶ e com a Comunicação acerca da avaliação do impacto económico, social e ambiental⁴⁷. No sentido de aprimorar a qualidade do processo legislativo das instituições europeias, a UE criou, em 2005, o projeto “Legislar Melhor”⁴⁸. Em 2010, a UE elaborou uma Comunicação⁴⁹, que proporcionou a transmutação do modelo *Better Regulation* para o *Smart Regulation*.

A temática da simplificação procedimental constituiu, igualmente, uma das principais matérias afluídas na DS, especificamente nos seus Capítulos II e III. O labor europeu desenvolvido nesta área teve como escopo reduzir a “complexidade, morosidade e insegurança jurídica dos procedimentos administrativos”⁵⁰ que apenas complicam e dificultam o acesso às atividades que os particulares interessados na sua promoção, enfrentam frequentemente⁵¹.

⁴⁶ Cfr. EUR – Lex, Access to European Union Law, 2002. COM (2002) 278 final, Simplificar e melhorar o ambiente regulador, Bruxelas, de 5 de junho de 2002. [Consultado em 27 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:110108>>.

⁴⁷ Veja-se, nomeadamente, a Comunicação da Comissão sobre a avaliação do impacto, COM (2002) 276 final, Bruxelas, de 5 de junho de 2002 e o *Impact Assessment Guidelines*, SEC (2009) 92, de 15 de janeiro de 2009, uma recomendação relativa à concretização da avaliação do impacto normativo de 2009. Cfr. European Commission.[Consultado em 24 de outubro de 2015].

Disponível em: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm>.

⁴⁸ O projeto “Legislar Melhor” já foi, entretanto, objeto de aperfeiçoamento, nos anos de 2006, 2008 e 2009. Cfr. Comissão das Comunidades Europeias, 2005. COM (2005) 97 final, Comunicação do Conselho ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia, Bruxelas, de 16 de março de 2005. [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível em:

<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=PT>>.

⁴⁹Cfr. Comissão Europeia, 2010. COM (2010) 543 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Regulamentação Inteligente na União Europeia, Bruxelas, de 8 de outubro de 2010. [Consultado em 24 de outubro de 2015].

Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0543_/com_com\(2010\)0543_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0543_/com_com(2010)0543_pt.pdf)>.

⁵⁰ Excerto do considerando (43), da DS. Cfr. EUR – Lex, Access to European Union Law. [Consultado a 22 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006L0123>>.

⁵¹ As pretensões da DS relativas à simplificação de procedimentos decorrem, desde logo, da prescrição constante do considerando (43), do Preâmbulo. Esta disposição incitava os Estados-Membros a aplicarem os regimes de autorização administrativa, entendida em sentido amplo, uma vez que engloba a figura da autorização administrativa no seu sentido restrito, a licença e outros mecanismos permissivos. Assim, ALVES, Luís, *O Regime Jurídico Do «Licenciamento Zero»*, Almedina, Coimbra, 2012, p.16. Destarte, as autorizações deverão aplicar-se somente àqueles casos em que as mesmas sejam imprescindíveis, evitando-se assim, procedimentos morosos e o descontentamento dos particulares e empresas. Deste descontentamento podem decorrer consequências várias, como a desistência de enveredar pela via empreendedora, mas também a proliferação de atividades privadas que funcionem à margem da legalidade, por ausência de cumprimento de todas as condições necessárias. Cfr. Maria Manuel Leitão MARQUES e Mariana Maia RAFEIRO, «Licenciamento Zero e espaço público», *Direito Regional e Local*, outubro-dezembro, (2011), p. 13.

No mesmo sentido ia, outrossim, o considerando (42) ao prever a necessidade de abolição dos regimes de autorização, assim como dos excessivos procedimentos e formalidades exigíveis pelos Estados -

Por seu turno, no que concerne ao segundo movimento, desenvolvido nos países de maior tradição administrativa, respetivamente, Portugal⁵², Espanha, Itália e

Membros aos interessados em aceder a atividades privadas, visando potenciar a substituição dos controlos prévios apertados, por outros mais acessíveis que permitam diminuir os atrasos e os custos.

No que concerne ao articulado da DS, também este, à semelhança dos considerandos prévios, aconselhava a adoção de regulações claras e objetivas, assim como técnicas de simplificação, que deveriam ser equacionadas e estudadas por cada Estado-Membro no processo de transposição da mesma.

O artigo 6.º, da DS, e bem assim, o considerando (48), postulavam uma das principais técnicas da simplificação respeitantes à instalação de balcões únicos. Estes balcões constituem um excelente *interface*, permitindo que o interesse público e os interesses privados se conjuguem e coordenem. Os balcões únicos podem assumir a forma de lojas físicas, podendo igualmente adquirir a forma de balcões eletrónicos, através de portais *online*, ou por via telefónica. Um paradigma prático deste último tipo de serviços ao dispor dos cidadãos-clientes respeita ao “*Allo service publique 3939*”, uma linha telefónica francesa que procura responder a diversas questões propostas pelos particulares que comodamente veem o seu problema esclarecido. Cfr. Service-Public.fr. [Consultado em 9 de julho de 2015]. Disponível em: <<http://www.service-public.fr/poser-question/allo-service-public/>>. O artigo 8.º, da DS positivava o fomento de práticas desmaterializadoras nos procedimentos administrativos, preconizando, *verbi gratia* (em diante, “v.g.”), no seu n.º1, a utilização de recursos eletrónicos, como forma de aproximar os cidadãos (à distância de um clique, têm ao seu dispor informação clara e precisa) da máquina administrativa. Cfr. Dolors CANALS AMETLLER, *et al.*, «Simplificación administrativa y directiva de servicios: objetivos, médios e incidências», in *El impacto de la Directiva Bolkenstein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, p. 295 e ss. O artigo 9.º, da DS, exigia que o acesso a uma certa atividade económica fosse submetido ao regime da autorização prévia administrativa, somente na eventualidade de se verificar o cumprimento de determinadas condições, nomeadamente, a prevista na alínea b), do n.º 1, do artigo 9.º, “a necessidade de um regime de autorização ser justificada por uma razão imperiosa de interesse geral”.

O artigo 10.º, da DS, consagrava os requisitos para a concessão de autorização, tornando-se claro que a concessão das mesmas só deveria acontecer naqueles casos em que os meios de controlo sucessivo não fossem os mais adequados.

⁵² O ordenamento jurídico-administrativo português vislumbrou nos últimos anos avanços teóricos e práticos relevantes, alguns deles impulsionados pelas diretrizes europeias que promoveram na cultura e estruturas administrativas um novo conceito, estreitamente relacionado com a modernização administrativa e simplificação de procedimentos. Mesmo antes do Programa Simplex ter entrado em vigor, havia já um caminho percorrido no sentido da simplificação e agilização administrativa, nomeadamente, tendo em conta as iniciativas da Empresa na hora, a Empresa Online, o Documento único automóvel, a Casa Pronta e o Cartão de Cidadão. Assim, Maria Manuel Leitão MARQUES, «Simplificação dos regimes de licenciamento», *Direito Regional e Local*, n.º 14, abril-junho, (2011), p. 58. O Programa Simplex surgiu da necessidade do governo central português fazer face aos problemas causados por uma Administração Pública lenta, complicada e de difícil acesso por parte dos seus cidadãos, criando nos mesmos um sentimento de desconfiança. Este programa revelou-se um compromisso de todo o Governo, tendo em conta os seus diversos ministérios. O primeiro Programa Simplex foi iniciado em 2006, e consagrou como traves mestras a eliminação de certidões, a desmaterialização de formulários e a redução de burocracia. [Consultado em 16 de julho de 2015]. Disponível em: <<http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>>. O Programa Simplex 2007 contou com 235 medidas de entre as quais se destacam a elaboração do registo centralizado de licenças e autorizações prévias e a eliminação de certidões para os serviços públicos. Estas medidas tendem a ser viáveis se existir uma coerente comunicação entre os serviços, evitando-se, deste modo, a obrigatoriedade de apresentação pelos cidadãos, de determinados documentos que já estavam acessíveis e disponíveis noutros serviços. [Consultado em 16 de julho de 2015]. Disponível em: <<http://www.simplex.pt/downloads/2007ProgramaSimplex.pdf>>. O Programa Simplex 2008, por seu turno, consolidou algumas das medidas já consagradas pelos programas precedentes, *maxime*, no que diz respeito à simplificação de procedimentos do licenciamento, tendo igualmente, como escopo a criação de novas ferramentas de simplificação, no seu total 189. De entre as medidas destacam-se nomeadamente, a redução dos encargos administrativos para as empresas em consonância com o “Programa de Ação para a Redução dos Encargos Administrativos na União Europeia”, a promoção do registo comercial em língua inglesa, a elaboração de um portal de anúncios públicos que permita o acesso aos anúncios públicos, a realização através do Portal Empresa do licenciamento industrial *online*, entre outros. [Consultado em 16 de julho de 2015]. Disponível em:<<http://www.simplex.pt/downloads/2008ProgramaSimplex.pdf>>.

Alemanha, o *Better Administration* assenta na promoção de técnicas direcionadas para a “racionalização do procedimento administrativo que resultarão numa gestão administrativa mais eficiente”⁵³. Este modelo visa o aperfeiçoamento do funcionamento do aparelho administrativo, consubstanciando-se, por um lado, na diminuição de funcionários e serviços públicos e, por outro lado, no apuro da dinâmica e gestão dos seus recursos, tanto materiais como humanos.

3. SIMPLIFICAÇÃO E E-ADMINISTRAÇÃO

Os meandros de atuação pública já há alguns anos que não espelham somente a Administração Pública de modelo tradicional, uma vez que a introdução dos meios eletrónicos na prática administrativa veio revolucionar e transformar o paradigma clássico, que assentava numa vasta equipa de funcionários ao serviço da satisfação dos interesses públicos. Deste modo, os cada vez menos funcionários que exercem funções administrativas têm como principal tarefa, a gestão da tecnologia utilizada no procedimento administrativo.

Na tarefa de deslindar a noção de administração eletrónica, recorreremos aos trabalhos europeus, concretamente, à Comunicação da Comissão Europeia, intitulada, “Papel da administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa”⁵⁴, que a define como “a utilização das tecnologias da informação e das comunicações nas administrações públicas em combinação com mudanças organizativas e novas qualificações com vista a melhorar os serviços públicos e os processos democráticos e reforçar o apoio às políticas públicas”.

Quanto ao Programa Simplex 2009, o mesmo contou com 200 medidas de simplificação, sendo que um dos seus propósitos gerais esteve ligado à redução dos custos de contexto para as pequenas e médias empresas. [Consultado em 17 de julho de 2015]. Disponível em: < <http://www.simplex.pt/downloads/2009ProgramaSimplex.pdf>>. Relativamente ao Programa Simplex 2010, o mesmo previu a realização de 129 medidas, tendo como principais objetivos a descomplicação dos serviços, a redução da burocracia através de uma das técnicas simplificadoras de inspiração europeia, o balcão único. Uma das medidas do Programa, diretamente relacionada com a simplificação nas empresas concretizou-se na iniciativa Licenciamento Zero, que tem como alvo central a simplificação do acesso e exercício a diversas atividades económicas, reduzindo igualmente os custos de contexto. [Consultado em 17 de julho de 2015]. Disponível em: < <http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>>.

⁵³ Cfr. Eduardo GAMERO CASADO, *ob. cit.*, «La simplificación del procedimiento administrativo: «Better Regulation»...», p. 120.

⁵⁴ Cfr. Comissão das Comunidades Europeias, 2003. COM (2003) 567 final, Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões, Papel da administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa, Bruxelas, de 26 de setembro de 2003, p. 8. [Consultado em 31 de outubro de 2015]. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0567&from=ES> >.

A simplificação dos procedimentos administrativos e as novas tecnologias de informação afiguram-se, por isso, estreitamente imbricadas, uma vez que para prosseguir os objetivos que definem o movimento simplificador, caracterizado pela eficiência, publicidade e economia, as administrações públicas recorrem, não raras vezes, às ferramentas informáticas.

Como sublinha Eduardo Gamero Casado, assiste-se atualmente “a um novo início de um novo período histórico, a Era da Informação, caracterizada pelo uso generalizado das tecnologias de informação e de comunicação”⁵⁵.

Já em 1993, Alfonso Masucci dava conta da importância dos documentos eletrónicos como instrumentos capazes de aliviar e reduzir a quantidade de documentos manuscritos, - que se acumulavam em “*cataste cartacee*”-, assim como de melhorar a sua forma de arquivamento de forma a potenciar a simplificação da ação administrativa⁵⁶.

Como explica Suzana Tavares da Silva, “as novas tecnologias de informação e comunicação têm também sido aproveitadas pela AP⁵⁷ no âmbito do respetivo funcionamento, sendo também responsáveis por um conjunto de medidas e procedimentos designados, em termos genéricos, *e-Government*”⁵⁸. Desta feita, o papel dos meios eletrónicos ao serviço da atividade e atuação administrativa contribuem para

⁵⁵ Cfr. GAMERO CASADO, Eduardo, *ob. cit.*, - «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos...», p. 6. [Consultado em 22 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-838-Ponencia-del-Prof-Gamero-Casado.aspx>>.

⁵⁶ Cfr. MASUCCI, Alfonso, *L'atto amministrativo informático, Primi lineamenti di una ricostruzione*, Jovene Editore, Napoli, 1993, p. 88.

⁵⁷ Leia-se, Administração Pública.

⁵⁸ Cfr. SILVA, Suzana Tavares da, *ob. cit.*, *Um novo direito...*, p. 47. Contrariamente, Giovanni Duni acredita que o significado da expressão “administração eletrónica” e o termo “*e-government*” não são coincidentes, pela razão de a primeira expressão incluir “tutto quanto attiene alla gestione della cosa pubblica a mezzo delle tecnologie informatiche e telematiche”. Cfr. DUNI, Giovanni - *L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telemática*, Milano: Giuffrè, 2008, pp. 10 e 11. [Consultado em 12 de outubro de 2015]. Disponível em: < https://books.google.pt/books?id=8Bp-2HDIZq8C&printsec=frontcover&hl=ptPT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false >. Serenando as diferenças de entendimento semântico, Rubén Martínez Gutiérrez, apesar de reconhecer que a noção de administração eletrónica consiste no recurso aos meios eletrónicos por parte da Administração Pública para o desenvolvimento das suas atividades, de forma a que as mesmas não se assumam tão burocráticas e, por seu turno, o termo “*e-government*” configure uma noção mais ampla, suscetível de abranger e incluir a administração eletrónica, - uma vez que a sua ação incide sobre todas as tarefas do governo, designadamente, no âmbito da e-participação, da e-democracia -, engendra uma outra sistematização, capaz de consenso. Assim, consciente que os termos *e-government* e *e-administração* são usados indistintamente, sugere que a sua utilização veicule o mesmo significado, *i.e.*, a utilização ou emprego das tecnologias de informação e comunicação no contexto da atividade administrativa. Por outra parte, a expressão *e-governance* servirá para designar o recurso às tecnologias de informação e comunicação nas restantes tarefas do Governo. Cfr. Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *et al.*, «Instrumentos para el acceso de los ciudadanos a la administración electrónica», in *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento*, sob a coordenação de Fernando Galindo Ayuda e Aires José Rover, Prensas Universitarias de Zaragoza, Espanha, 2009, pp. 193 a 195.

a promoção e desenvolvimento da simplificação administrativa, “fomentando a coesão e o desenvolvimento territorial mais harmonioso”⁵⁹.

A tese da autoria de Lawrence Lessig vai mais longe, considerando o Autor que o ciberespaço, aplicado no contexto da Administração Pública, representa um “*newly salient regulator*”⁶⁰.

Tendo em conta os pareceres avançados, diremos que atualmente, o recurso aos meios eletrónicos no labor administrativo é algo inevitável e indeclinável. Por essa razão, a par das relações tradicionais entretidas entre a Administração Pública e os particulares, existem outras, as virtuais, em que a vontade da Administração Pública é expressada através do filtro do programa informático, sendo diversas as suas vantagens.

As vantagens que consideramos mais importantes relacionam-se com a facilitação do quotidiano dos particulares, “sobretudo nas sociedades actuais, em que todos os membros da família têm ocupações laborais ou académicas nos horários de atendimento ao público”⁶¹, criando-se um horário alargado de atendimento a todos os interessados. Outro benefício prende-se com a agilização da tramitação dos procedimentos administrativos, deixando de haver uma oficina de papel, assim como a tendencial aproximação do cidadão que vive no interior com o cidadão do litoral.

Note-se, todavia, que a utilização dos meios eletrónicos traz consigo, outrossim, riscos relacionados, nomeadamente, com a privacidade pessoal pertencente a cada particular que se relaciona com a Administração Pública. O recurso aos meios eletrónicos implica, naturalmente, a troca de dados, do foro privado de cada cidadão, sendo por esse motivo relevante, *prima facie*, que os cidadãos sejam informados pelo ente público que os seus dados pessoais serão incluídos numa base de dados informática e qual a finalidade do tratamento dos seus dados. Em face do exposto, é imperativa a proteção dos dados pessoais⁶², direito fundamental consagrado na nossa ordem jurídica

⁵⁹ Note-se que a Autora não escreve somente acerca das vantagens da utilização dos meios eletrónicos na atuação administrativa, alertando, bem assim, para os inconvenientes que decorrem, igualmente, do seu uso em alguns domínios. A este propósito destaca a figura dos atos administrativos informáticos e a sua admissibilidade na ordem jurídica portuguesa como decisões administrativas emanadas por órgãos administrativos. Em Portugal, sobre o tema veja-se, por todos, Pedro GONÇALVES, «O Acto Administrativo Informático», *Scientia Iuridica*, Tomo 46, n.º 265/267 (1997), pp. 47 a 95.

⁶⁰ Cfr. Lawrence LESSIG, - «Code. Version 2.0», Basic Books, New York, 2006, p. 5.

⁶¹ Cfr. GAMERO CASADO, Eduardo, *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 5.ª edição, Tecnos, Madrid, 2008, p. 430.

⁶² Cfr. Antonio TRONCOSO REIGADA, «La administración electrónica y la protección de datos personales», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 16, setembro (2008), p. 38.

em vários instrumentos normativos⁶³, designadamente no n.º 1, do artigo 26.º, da Constituição da República Portuguesa⁶⁴, que prevê o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar⁶⁵, e bem assim, no n.º 2, do artigo 268.º, da CRP, que concede o direito e a garantia da “intimidade das pessoas”. No NCPA, a proteção de dados surge regulada no seu artigo 18.º, que tem como epígrafe *Princípio da proteção dos dados pessoais*. Só desta forma é possível criar um espaço virtual que possibilite o estabelecimento de uma relação de confiança entre a máquina administrativa e os cidadãos.

Outra desvantagem tem que ver com a falta de formação dos funcionários da estrutura administrativa, associada à utilização de programas informáticos, assim como o inconveniente da redistribuição, - e até despedimentos -, dos funcionários públicos para o exercício de outras tarefas, devido ao desaparecimento da sua função originária, tendo de ser alocados em áreas administrativas que impliquem tarefas mais complexas e exigentes sob o ponto de vista cognitivo.

Por tudo quanto dissemos, a administração eletrónica não deve ser categorizada como algo menor, ou simplesmente como acessória e técnica, afirmando-se como uma “reestruturação substantiva – do ponto de vista, da própria morfologia das atuações administrativas (...), mas também uma adaptação dos procedimentos administrativos a essa nova realidade”⁶⁶. Este entendimento é propugnado por muitos Autores, designadamente por José Luis Piñar Mañas, ao defender que a administração eletrónica “é muito mais que o uso das novas tecnologias para melhorar a Administração Pública”⁶⁷, ascendendo a uma nova forma de governo⁶⁸.

Concretizando esta última ideia, diríamos que a Administração Pública continua a perspetivar-se como a estrutura que atua em prol da prossecução do interesse público, assim como o procedimento administrativo constitui uma sequência de trâmites tendentes a uma decisão administrativa. Posto isto, o que mudou?

⁶³ Veja-se a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, na redação da Lei n.º 103/2013, de 24 de agosto, com a epígrafe, Lei da Proteção de Dados Pessoais.

⁶⁴ Em diante, “CRP”.

⁶⁵ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª edição revista, Reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 458 e ss.

⁶⁶ Cfr. Miguel Prata ROQUE, *et al.*, «O procedimento administrativo eletrónico», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 275.

⁶⁷ Cfr. José Luis PIÑAR MAÑAS, «Administración electrónica y la protección de datos personales», *Revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, número extraordinário, (2011), p. 153.

⁶⁸ A administração eletrónica aplica-se em diversos setores da Administração Pública, como seja no âmbito da segurança social, da administração fiscal, no setor financeiro e bancário, nas universidades, entre outros.

Indagando acerca desta interrogação, defendemos que o que mudou foi a forma da organização administrativa, nomeadamente, em resultado da racionalização dos seus recursos, quer materiais, quer humanos, assim como a forma do agir público, que pretende o aperfeiçoamento das relações entre o ente público e os particulares.

PARTE II – A SIMPLIFICAÇÃO PROCEDIMENTAL NO NOVO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

“Mudando as leis, mudamos a realidade, e melhorando as leis, melhoramos a realidade”⁶⁹

1. A CENTRALIDADE DOGMÁTICA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

No que respeita ao entendimento atual acerca do âmago da dogmática administrativa, a doutrina não é unívoca⁷⁰. No trilho da doutrina italiana mais autorizada⁷¹, sem prejuízo de opiniões em outro sentido⁷², comungamos com aqueles Autores que defendem que o centro da moderna Administração Pública já não é, pois, conciliável com a “clássica perspectiva actocêntrica”⁷³, que elevava o ato administrativo

⁶⁹ Cfr. Luís Sousa da FÁBRICA, *et al.*, - «Os procedimentos administrativos de controle», in *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio*, sob a coordenação científica do Prof. Dr. Rui Chancerelle Machete, do Prof. Doutor Luís Sousa da Fábrica e do Mestre André Salgado de Matos, Universidade Católica Editora, 25 de junho de 2013, p. 113.

⁷⁰ Sufragando o entendimento de Fleiner – Gerster, Vasco Pereira da Silva considera que atualmente podem apontar-se como centros gravitacionais da dogmática administrativa, a relação jurídica administrativa, - estabelecida entre dois ou mais sujeitos, dada a sua geometria -, e, bem assim, na esteira de Mario Nigro e Pastori, o procedimento administrativo. Citando Vasco Pereira da Silva, “surgem-nos claramente duas alternativas principais quanto ao modo de conceber a dogmática administrativa: uma orientação (que corresponde à do direito alemão) que parte da relação jurídica como conceito central do Direito Administrativo e que caminha no sentido da radical ‘subjectivização’ deste, procedendo ao equilíbrio das posições relativas dos particulares e das autoridades administrativas; e uma outra tendência (correspondente à da referida doutrina italiana) que faz do procedimento a nova realidade fulcral da dogmática administrativa, reconduzindo tanto a actuação das autoridades administrativas como dos particulares aos esquemas procedimentais, e preconizando a ‘objectivização’ do Direito Administrativo, dado que todos esses sujeitos se encontram a realizar em conjunto a função administrativa”. Cfr. PEREIRA da Silva, Vasco Manuel Pascoal Dias, *ob. cit.*, *Em busca do acto administrativo...*, pp. 309 e 310.

⁷¹ Designadamente, Mario Nigro e Sabino Cassese. Cfr. PEREIRA da Silva, Vasco Manuel Pascoal Dias, *ob. cit.*, *Em busca do acto administrativo...*, pp. 307 e 309.

⁷² Contra, no essencial, veja-se a proposta de Diogo Freitas do Amaral. Cfr. Diogo Freitas do AMARAL, com a colaboração de Pedro MACHETE e Lino TORRAL, Curso de Direito Administrativo, 2.^a edição, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 259 a 261.

⁷³ Cfr. PEREIRA da Silva, Vasco Manuel Pascoal Dias, *ob. cit.*, *Em busca do acto administrativo...*, p. 302.

a ator principal da cena pública⁷⁴, concedendo-se atualmente essa centralidade, designadamente, ao procedimento administrativo, assumindo o protagonismo da concertação e coordenação de papéis entre o público e o privado, alcançando assim um lugar cimeiro na dogmática e atuação administrativas.

O sentido do procedimento administrativo atual não se conforma mais com o sentido vertido na era clássica, considerado apenas mais uma das muitas peças que compunham o *puzzle* gerador da decisão administrativa, ou seja, do ato administrativo.

Partindo da construção propugnada por Vasco Pereira da Silva, o procedimento administrativo constitui um “meio de defesa dos privados perante a Administração Pública (...) no quadro de relações jurídicas administrativas”⁷⁵.

Os principais intentos que a regulação do procedimento administrativo deve considerar imbricam-se com os princípios disciplinadores do nosso ordenamento jurídico-administrativo.

A primeira pretensão que destacamos assenta na incumbência ou tarefa de proteção dos direitos dos particulares, e bem assim, no incentivo de participação dos mesmos em questões que os convoquem diretamente. Conforme nos mostra Joaquín Tornos Mas, “por um lado, o procedimento é uma instituição ao serviço da garantia dos direitos e interesses dos administrados e, por outro, é um mecanismo de participação dos cidadãos e das entidades interessadas, para configurar o interesse geral em sede administrativa”⁷⁶.

Sob a égide constitucional, especificamente, ao abrigo da regulação prevista no artigo 267.º, da CRP, o procedimento administrativo deverá, igualmente, garantir a *racionalização dos meios* utilizados pelos funcionários e serviços públicos, no respeito

⁷⁴ Apesar da transformação de paradigma, a importância do ato administrativo continua a ser notável no atual contexto jurídico-administrativo. Conforme observa Sérvulo Correia, “apesar de assistirmos nos dias de hoje a uma diversidade dos modos de conduta administrativa, com perda de peso relativo do acto administrativo, ninguém minimamente conhecedor das realidades ousará negar que este é ainda, de longe, em Portugal como nos ‘sistemas de Direito Administrativo’, a forma mais utilizada no exercício jurídico da função administrativa”, Sérvulo Correia, *apud* Diogo Freitas do AMARAL, com a colaboração de Pedro MACHETE e Lino TORGAL, *Curso de Direito Administrativo*, ...p. 259.

⁷⁵ Cfr. PEREIRA da Silva, Vasco Manuel Pascoal Dias, *ob. cit.*, *Em busca do acto administrativo...*, p. 378. Em sentido diverso, defendendo uma noção processualista do procedimento administrativo, veja-se a posição de Freitas do Amaral. Citando o Autor, o procedimento administrativo constitui a “actividade administrativa, sobre cada assunto, começa num determinado ponto e depois caminha por fases, desenrola-se de acordo com um certo modelo, avança pela prática de actos que se encadeiam uns nos outros, e pela observância de certos trâmites, de certas formalidades e certos prazos, que se sucedem numa determinada sequência”. Cfr. FREITAS do Amaral, Diogo, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, *ob. cit.*, *Curso de Direito Administrativo*, ..., p. 322.

⁷⁶ Cfr. Joaquín TORNOS MAS, «La simplificación procedimental en el ordenamento español», *Revista de Administración Pública*, n.º 151, (2000), p. 44.

pelo princípio da boa administração, recentemente contemplado na nossa nova lei procedimental administrativa, no artigo 5.º⁷⁷.

O texto da lei do procedimento comum deve, outrossim, primar pela clareza e objetividade para que, desta forma, se alcancem decisões administrativas mais transparentes, capazes de revelar com maior precisão a sua intenção última, *i.e.*, a prossecução do interesse público.

A última pretensão que o procedimento administrativo deve perspetivar, merece todo o nosso realce, prendendo-se a mesma com a necessidade de diminuição da burocracia do aparelho administrativo. A prolixa quantidade de procedimentos administrativos que se foram desenvolvendo ao longo destes últimos anos despoletou a sua burocratização e inerente complicação, advindo desse facto um pesado corolário para os cidadãos que se relacionam quotidianamente com a Administração Pública: o desvanecimento da vontade particular em comunicar com o ente público acerca de eventos da sua vida, do foro privado ou empresarial.

Como destaca Marta Portocarrero “deixa de se saber onde começa e acaba cada procedimento; o próprio procedimento é desdobrado e faseado em decisões intermédias; ou então considerado autonomamente, mas inserido numa cadeia de *procedimentos de procedimentos* para conduzir finalmente a um resultado global e definitivo... e o particular perde-se na trama de organizações, procedimentos e actos, quando pretende apenas que a administração permita certa actividade⁷⁸, aprove certo projecto, lhe conceda determinado benefício”⁷⁹.

Na esteira de Maria Manuel Leitão Marques, que alerta para a “a urgência de levar a simplificação aos licenciamentos”⁸⁰, a simplificação da panóplia de procedimentos administrativos criados e desenvolvidos no novo paradigma administrativo afigura-se, por isso, imperativa.

2. PRINCIPAIS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS NO NCPA

⁷⁷ No Código do Procedimento Administrativo de 1991 (doravante, “CPA de 1991”), este intento consubstanciava-se no artigo 10.º, com a epígrafe, Princípio da desburocratização e da eficiência.

⁷⁸ A última parte da afirmação deixa patente a preocupação da Autora, relativamente à possibilidade de se beliscar o conteúdo do direito fundamental de liberdade de iniciativa económica, previsto no artigo 61.º, da CRP, na vertente da liberdade do particular iniciar uma atividade de cariz económico, uma vez que quando se verificam dificuldades para aceder a determinada atividade económica, frequentemente por questões ligadas ao licenciamento, o particular pode resignar-se com as mesmas e perder o espírito empreendedor.

⁷⁹ Cfr. PORTOCARRERO, Marta, *ob. cit.*, *Modelos de Simplificação Administrativa, A conferência procedimental...*, p. 20.

⁸⁰ Cfr. MARQUES, Maria Manuel Leitão, *ob. cit.*, *Serviço Público...*, p. 66.

De acordo com os comentários tecidos por Rui Machete acerca do espírito imbuído no CPA de 1991, o Autor assinala que o mesmo foi “elaborado, entre os anos oitenta e noventa”, em que “o tipo de Administração Pública e de atividade que se pretende regular era basicamente o da Administração de autoridade, em que a entidade pública constituía uma potencior persona face aos particulares”⁸¹, detetando um certo conservadorismo do diploma.

Na senda do CPA de 1991, o NCPA manifesta a intenção de arredar a linha clássica que considerava o procedimento administrativo como “a zona reservada da Administração Pública onde o particular não sabe, nem tem que saber o que se passa”⁸².

Decorridos quase 20 anos da revisão de fundo realizada ao CPA de 1991⁸³, impunha-se uma atualização⁸⁴ e adaptação de preceitos, em virtude das alterações

⁸¹ Cfr. Rui MACHETE, *et al.*, - «Procedimento administrativo. Conceito, âmbito e função (no Projeto do Código)», *ob. cit.*, *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio...*, p. 11.

⁸² Assim, REBELO de Sousa, Marcelo, *Administração pública e direito administrativo em Portugal*, A.A.F.D.L., Lisboa, 1992, p. 73.

⁸³ Revisão legislativa introduzida através do Decreto-Lei (em diante, “DL”) n.º 6/96, de 31 de janeiro.

⁸⁴ A questão de saber se esta atualização merecia a redação de um novo código ou se, pelo contrário, bastaria uma revisão legislativa do CPA de 1991, não reúne consenso. Recorrendo ao entendimento de Rui Machete, o Autor afirmou, ainda antes da publicação do NCPA, que “a revisão que agora se propõe à discussão pública visa introduzir melhorias substanciais e inovações, mas não fazer um diploma totalmente novo: o seu objetivo é dar mais um passo numa longa caminhada de progressivo aperfeiçoamento”. Cfr. Rui MACHETE, *et al.*, - «Procedimento administrativo. Conceito, âmbito e função (no Projeto do Código)», *ob. cit.*, *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio...*, p. 16. Comungando com a proposta precedente, Mário Aroso de Almeida elucida que “na revisão do CPA, não se partiu em busca de outros modelos ou modos de abordagem, para a construção de um novo CPA. Pelo contrário, partiu-se do CPA que existia, da sua estrutura e do conteúdo dos artigos que o integravam, para proceder à sua revisão, nele introduzindo as modificações que se afiguravam pertinentes”. Cfr. Mário Aroso de ALMEIDA, *et al.*, «Nota de apresentação ao novo Código do Procedimento Administrativo», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 37. Serenando e resolvendo o impasse, a Lei n.º 42/2014, de 11 de julho veio conceder autorização legislativa para a realização de uma nova lei do procedimento administrativo, que resultou no DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro. No próprio Preâmbulo do NCPA, é referido que apesar do NCPA não ter consubstanciado “um corte radical com o Código do Procedimento Administrativo (...) as soluções propostas para institutos tão importantes no direito administrativo, como sejam o regulamento e o ato administrativo, eram de tal forma inovatórias que se estava perante um novo Código”. Em jeito de conclusão, diremos que mais importante do que apurar se o NCPA deveria ser entendido como uma nova lei de procedimento comum ou, simplesmente, se deveria revelar-se apenas numa lei (apesar de nova) de revisão, será, certamente, mais importante analisar as alterações preconizadas pelo mesmo, que interessam destacar para a temática em pauta. Essencialmente, sufragando o entendimento de Pedro Gonçalves, consideramos que o *plus* do NCPA, - à semelhança do pretérito, norteador pelo modelo de administração de tipo francês -, se concretiza na integração de preceitos com relevância prática, quer a nível do funcionamento interno da Administração Pública, quer a nível externo, no relacionamento com os particulares. Assim, o Autor destaca “a grande maioria das disposições que nele se acolhem pretende resolver problemas práticos, da vida da Administração Pública e dos cidadãos e do relacionamento entre aquela e estes: basta pensarmos nas regras sobre o funcionamento dos órgãos colegiais, os impedimentos, as conferências procedimentais, a audiência dos interessados, o acesso à informação procedimental, a fundamentação ou a revogação dos atos administrativos”. Cfr. Pedro GONÇALVES, *et al.*, «Algumas alterações e inovações ‘científicas’ no novo Código do Procedimento Administrativo», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 46.

legislativas, entretanto ocorridas, tanto no contexto nacional, como no panorama europeu.

As alterações plasmadas no NCPA refletem não raras influências oriundas de outros ordenamentos jurídico-administrativos nacionais, assim como da UE. Não tendo a pretensão de indicar todas as alterações consagradas, destacaremos, a breve trecho, alguns institutos jurídicos que encerram no seu espírito, esse acervo internacional.

Uma das influências de origem alemã inseridas no NCPA, concretizadoras do fenómeno da simplificação procedimental a partir de uma perspectiva inter orgânica, respeita ao auxílio administrativo, previsto no artigo 66.º, do NCPA⁸⁵. Este consubstancia-se no pedido específico de ajuda (auxílio), pelo órgão competente (o que será auxiliado) para a decisão final de um certo procedimento administrativo, a outros entes públicos orgânicos⁸⁶ (os que irão auxiliar), através de investigações, disponibilização de recursos humanos ou meios técnicos⁸⁷.

Por outra parte, a letra do NCPA inspirou-se igualmente no modelo anglo-saxónico, desde logo, tendo em conta o plasmado no seu n.º 2, do artigo 57.º, que prevê, no âmbito dos acordos endoprocedimentais, a possibilidade de realização contratualizada de “audiências orais para exercício do contraditório entre sujeitos privados que pretendem uma certa decisão e aqueles que se lhe opõem”, constituindo este excerto um demonstrador claro da gradual abertura da Administração Pública à participação dos cidadãos. Na linha anglo-saxónica apresenta-se igualmente a tentativa de distanciamento do órgão decisor relativamente à instrução procedimental, consagrada no n.º 2, do artigo 55.º, do NCPA.

As influências francesas são várias, ou não fosse o NCPA, na senda do CPA de 1991, um seguidor do modelo administrativo europeu, de tipo francês. A título exemplificativo, destaca-se o consagrado no n.º 1, do artigo 176.º, do NCPA, que se

⁸⁵ Este instituto jurídico foi inspirado na figura da *Amtshilfe*, i.e., assistência, que vigora no ordenamento jurídico-administrativo alemão, *maxime*, no direito processual.

⁸⁶ Esta complementaridade orgânica é gizada por Rui Tavares Lanceiro como uma manifestação do princípio geral da cooperação leal, princípio que encontra suporte em várias disposições constitucionais, tais como o n.º 2, do artigo 267.º, os ns.º 1 e 2, do artigo 266.º, para expressar a sua perspectiva objetivista e o n.º 1, do artigo 268.º, para corroborar a sua perspectiva subjetivista. Nas palavras do Autor, “o auxílio administrativo é um mecanismo de cooperação, no contexto do procedimento administrativo, entre pessoas colectivas e respectivos órgãos, na prossecução do interesse público, da eficiência e eficácia administrativas”. Cfr. Rui Tavares LANCEIRO, *et al.*, «O auxílio administrativo», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 326.

⁸⁷ Note-se que a letra do artigo 66.º, do NCPA, consagradora do auxílio administrativo, ressalva os “casos em que a lei imponha a intervenção de outros órgãos no procedimento”. Por essa razão, o auxílio administrativo só se aplica quando não exista uma obrigação legal de auxiliar.

refere à instituição da necessidade de habilitação legal específica para a execução coerciva de atos administrativos.

A tendência de simplificação administrativa, firmada na DS⁸⁸, é prevista timidamente no NCPA⁸⁹, através de algumas manifestações que a caracterizam, como é o caso concreto do “balcão único eletrônico”, previsto no seu artigo 62.º. Porém, o NCPA ainda não consagrou expressamente o fenómeno da simplificação administrativa perspectivado como princípio geral, que a Administração Pública deve respeitar no desenrolar do procedimento administrativo, quer ao nível interno, quer ao nível externo, na sua relação com os particulares.

Nos pontos que se seguem, procederemos a uma análise das disposições inovadoras do NCPA, consagradoras de manifestações da simplificação procedimental.

3. A BOA GOVERNAÇÃO CONCRETIZADA NA BOA ADMINISTRAÇÃO

Conforme temos vindo a avançar, o modelo público-administrativo atual tem sido objeto de uma nova compreensão que se identifica com a tendência pública para a concretização da ideia de “*new public governance*”. Vasta é a doutrina nacional e europeia⁹⁰ e, bem assim, organizações internacionais que têm vindo a desenvolver este tema, analisando igualmente os âmbitos concretos de aplicação deste fenómeno no contexto da Administração Pública⁹¹.

⁸⁸ O ordenamento jurídico português procedeu à transposição da DS, através do DL n.º 92/2010, de 26 de julho. As suas diretrizes reguladoras achavam-se, porém, ausentes da lei do procedimento administrativo de 1991.

⁸⁹ Vasco Pereira da Silva deteta a ausência de disposições básicas que deveriam constar da lei do procedimento administrativo, como o direito adstrito aos órgãos administrativos de redigir os pedidos dirigidos à Administração Pública, na língua dos destinatários. Assim, Vasco Pereira da SILVA, *et al.*, - «O Procedimento Administrativo», *ob. cit.*, *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio...*, p. 81.

⁹⁰ De acordo com o Livro Branco da Governança Europeia de 2001, o termo governança diz respeito a “um conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”. Cfr. Comissão das Comunidades Europeias, 2001. COM (2001) 428 final, Bruxelas, de 25 de julho de 2001, p. 8. [Consultado em 27 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>>.

⁹¹ H. George Frederickson elucida que “the concept of governance is freighted with values, values often stated in ways that imply that certain things are understood and agreed-upon when, in fact, they are not. Some approaches to governance as public administration tends to wrap together anti-bureaucratic and anti-governmental sentiments”, atribuindo, por isso, ao conceito de *new public governance*, um sentido normativo de “dever-ser”. Cfr. H. George FREDERICKSON «Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere», in *The Oxford Handbook of public administration*, edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn JR., and Christopher Pollitt, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 289.

Segundo Pedro Gonçalves, “a ideia comporta uma *agenda* de reflexão e de proposta de medidas que visam promover a ‘boa governação’ da organização em análise”⁹², numa lógica de assunção pública de critérios capazes de serem aplicados nos diversos contextos da sua atuação, com vista a potenciar o melhoramento da estrutura administrativa. Só que este melhoramento não vai ser protagonizado pela Administração Central, ou não estivéssemos na era do Estado Regulador ou de Garantia, que se vai limitando a coordenar e organizar os sujeitos públicos e privados, assim como as organizações, operando como um Estado “mínimo”. O governo procura, neste sentido, constituir um poder que convoca e unifica várias entidades nacionais e internacionais, orientadas na sua ação para os resultados, funcionando em rede⁹³.

Um âmbito de aplicação prático do fenómeno em pauta insere-se, pois, nas tendências administrativas que têm conduzido a Administração Pública a adotar uma gestão autónoma e eficiente na sua atuação, escolhendo meios para a obtenção de resultados.

Esta aplicação prática da *new public governance* à gestão autónoma da Administração Pública tem não raras semelhanças com outro movimento, particularmente, com o *new public management*⁹⁴, desenvolvido a partir dos anos 80, do século XX, *maxime*, no Reino Unido. Numa lógica de modernização da máquina administrativa, são pensados e desenvolvidos critérios de eficiência e eficácia que, numa ótica procedimental, propõem uma ação administrativa mais racional e mais célere, assim como se promove a desmaterialização dos procedimentos através do recurso aos meios eletrónicos para que os procedimentos se tornem mais agilizados.

Os agentes e funcionários da Administração Pública devem, portanto, agir e decidir de acordo com critérios de racionalidade.

Com efeito, consideramos que também o princípio da boa administração deve ser convocado para esta análise, pela razão de se imbricar com a boa governação, na

⁹² Cfr. Pedro GONÇALVES *et al.*, «Ensaio sobre a boa governação da administração pública», *ob. cit.*, O Governo..., p. 9.

⁹³ No sentido de considerar o conceito de governança potenciador da dispersão de poder e, bem assim, concretizador da ideia de partilha de responsabilidades, tanto no contexto nacional, como no panorama internacional, *vide* DIAS, José Eduardo Figueiredo e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2010, p. 33.

⁹⁴ O *new public management* consistiu num movimento potenciado pelo governo neoliberal britânico de Margaret Thatcher, - entre 1979 e 1990 -, que tinha como ambição adaptar a Administração Pública aos novos tempos, através, *v.g.*, da elaboração de planos estratégicos, da promoção de privatizações de determinadas atividades, da prestação de serviços públicos através do mercado. Cfr. SILVA, Suzana Tavares da, - «O Princípio (fundamental) da eficiência». III Encontro de Professores de Direito Público. (2009). [Consultado em 1 de outubro de 2015]. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Suzana10.pdf>.

medida em que possibilita a inculcação de uma nova cultura administrativa. Este princípio, para além de dever identificar-se com os critérios *supra* mencionados, dependor organizatório, deve igualmente incluir uma relevante feição jurídica. No plano do procedimento administrativo, o princípio *fundamental* da boa administração⁹⁵ há muito que é estudado pela doutrina mundial, sobretudo pela doutrina italiana que o imbrica com o “bom andamento do procedimento”⁹⁶.

Como enfatiza Guido Corso “il buon andamento riassume, anticipandoli, i concetti di economicità ed eficácia che ai sensi della legge sul procedimento amministrativo devono informare l’azione amministrativa e che, assieme alla efficienza”⁹⁷.

A afirmação anterior permite reconhecer o vínculo dialógico existente entre a boa administração e a eficiência⁹⁸ (*relação dialética?*), reconhecendo-se o seu valor na prossecução do interesse público.

Porém, as dificuldades de sistematização deste princípio não são raras, sendo muitas vezes promovidas por Autores que utilizam de forma indiscriminada a denominação de eficiência e de boa administração⁹⁹.

O princípio da eficiência, típico do domínio económico, orientado para os resultados, foi alvo de um processo de *juridificação* pela Administração Pública, tendo

⁹⁵ O princípio da boa administração foi pioneiramente positivado na Carta dos Direitos Fundamentais, redigida em 2000, pelo Conselho Europeu de Nice, adquirindo força jurídica vinculativa com a entrada em vigor do Tratado Reformador ou Tratado de Lisboa, em 2009. O n.º 1, do artigo 41.º, da Carta versa: “Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.” [Consultado em 5 de julho de 2015]. Disponível em:

<<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:133501&from=PT>>.

No texto principal analisar-se-á o princípio da boa administração entendido como um princípio geral de Direito Administrativo. Vários são os Autores que questionam a sua natureza jurídica, uma vez que a mesma pode ser perspetivada sob diversos pontos de vista, nomeadamente, como princípio geral de direito administrativo, como dever jurídico, como direito subjetivo ou como obrigação jurídica pública. Assim, PONCE SOLÉ, Juli, *et al.*, «El derecho a una buena administración: Derecho administrativo y lucha en pos de una buena gestión pública», in *Comentarios a la ley 26/2010, de 3 de Agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, sob a coordenação de Joaquín Tornos Mas, Madrid, Iustel, 2012, p. 232.

⁹⁶ Cfr. CORSO, Guido - «La Costituzione italiana negli studi di diritto amministrativo». *Rivista di Diritto Costituzionale*, (1999), pp. 129 e 130. [Consultado em 7 de outubro de 2015]. Disponível em: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/05/rdc_1999_0634.pdf>.

⁹⁷ Cfr. CORSO, Guido, *ob. cit.* - «La Costituzione italiana...», pp. 129 e 130.

⁹⁸ Nas palavras do Professor Mário Spasiano, “Come si è fatto cenno, il buon andamento è stato oggetto di una interpretazione volta ad enfatizzarne la sua valenza di strumento destinato a migliorare il rendimento dell’apparato pubblico, in ciò assimilato al criterio di efficienza dell’operato della pubblica amministrazione”. Assim, SPASIANO, Mário R., - «Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico». *Ius Publicum*, network review, (2011), p. 13. [Consultado em 7 de outubro de 2015]. Disponível em: <http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/11_07_2011_11_48_Spasiano_IT.pdf>.

⁹⁹ Cfr. REBELO de Sousa, Marcelo, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1999, p. 114.

sido objeto de análise jurídica nos últimos anos. O seu entendimento e importância na ordem jurídica não configuram, porém, consenso.

Por um lado, este princípio é compreendido somente numa perspetiva organizatória, enquanto que, por outro lado, dá-se conta de um segundo entendimento que realça o seu sentido material ou substancial.

Relativamente ao ponto de vista organizatório, o princípio da eficiência é tido como potenciador da desburocratização e transparência de procedimentos, constituindo um parâmetro para a Administração Pública na “conformação do procedimento administrativo”¹⁰⁰.

Esta é a interpretação que decorre da nossa lei fundamental, *maxime*, do n.º 2, do artigo 267.º, em que se positivava um imperativo de eficiência no âmbito do procedimento administrativo e da decisão administrativa, do n.º 4, do artigo 268.º, em que se promove a racionalização dos meios a utilizar pela Administração Pública, e bem assim, era a construção teórica considerada no CPA de 1991, no seu artigo 10.º, que tinha como epígrafe, Princípio da desburocratização e da eficiência.

Estes princípios eram ajuizados numa vertente puramente funcional, ao serviço da “concretização do princípio da celeridade, da economia e eficiência das decisões administrativas (consagrado como princípio procedimental, sob a epígrafe ‘dever de celeridade’, no art. 57.º do Código)”¹⁰¹, não incidindo sobre a atuação administrativa.

O princípio assim sistematizado não é erigível, contudo, a padrão de decisão, não sendo objeto de controlo jurisdicional, configurando-se como um princípio que tem como principal destinatário o legislador.

Por seu turno, a compreensão do princípio da eficiência no seu sentido material promana da abordagem realizada pelo Direito da UE, nomeadamente, tendo em conta o artigo 41.º, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹⁰². Neste âmbito, a natureza jurídica do princípio é perspetivada de acordo com um “critério de juridicidade”, materializando-se num dever jurídico que terá de ser cumprido pelos

¹⁰⁰ Cfr. OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES, Pedro e PACHECO de Amorim, J., *Código de Procedimento Administrativo, comentado*, 2.ª edição (reimpressão), Coimbra, 1999, p. 132.

¹⁰¹ Cfr. OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES, Pedro e PACHECO de Amorim, J., *ob. cit.*, *Código de Procedimento...*, p. 131.

¹⁰² Carrillo Donaire desvaloriza esta positivação, defendendo que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia foi pouco inovadora, plasmando somente premissas que já tinham sido sublinhadas nos Tratados e na jurisprudência. Neste sentido, *vide* CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, *et al.*, «Buena Administración, Un Principio, un Mandato o un Derecho subjectivo?» *ob. cit.*, *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo...*, p. 1145.

órgãos administrativos, - através da observância de princípios e regras jurídicas -, com o objetivo de obter a boa decisão do ponto de vista do interesse público.

Como em quase todas as divergências doutrinárias, definidas pela defesa acérrima e, por vezes radical, de uma determinada linha de argumentação, diríamos que a melhor opção será a procura e desenvolvimento de um entendimento, de cariz doutrinário, dito mitigado, que proporcione um abrandamento ou suavização dos argumentos mais radicais das diversas teses e os convirja numa tese mais moderada e mais facilmente aplicável no sistema jurídico de cada ordenamento jurídico.

No trilho da doutrina de Mário Aroso de Almeida, o Autor preconiza que a boa administração deverá “resultar do equilíbrio entre as exigências de eficiência e as exigências de juridicidade que são próprias de uma visão constitucionalmente adequada, em função de ingredientes democráticos, participativos e axiológicos”¹⁰³.

Foi neste enquadramento teórico que o NCPA consagrou, no seu artigo 5.º, o princípio da boa administração. A positivação deste princípio, apesar de não dever ter sido uma tarefa fácil para o legislador, e não estar isenta de críticas, é, do nosso ponto de vista, de louvar, pelo facto de permitir o abrandamento da divergência doutrinária relativamente ao entendimento do sentido do princípio da boa administração e de ter, simultaneamente, reconhecido ao princípio da eficiência uma importância no plano da atuação e atividade da Administração Pública.

Da interpretação da letra do preceito decorre que a Administração Pública deve procurar prosseguir o interesse público para cada situação concreta e individual, elegendo a melhor solução para a resolução do mesmo. A melhor solução deverá ser aferida de acordo com os “critérios de eficiência, economicidade e celeridade”¹⁰⁴.

Mário Aroso de Almeida adverte para a necessidade de avocar, em uníssono, os artigos 4.º e 5.º, do NCPA, para a concretização do princípio em pauta. O Autor esclarece que apesar da verificação de uma “tensão” que entretece a união da eficiência e a prossecução do interesse público, estes dois vetores têm de conformar em simultâneo a ideia de boa administração, - embora não raras vezes seja categórico ajustar os “valores tendencialmente conflitantes”-, para que a mesma conceba todas as dimensões possíveis e enquadráveis, nomeadamente, o direito à tomada de decisões em

¹⁰³ Cfr. AROSO de Almeida, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, p. 68.

¹⁰⁴ De acordo com o disposto no n.º 1, do artigo 5.º, do NCPA: “A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade”.

prazo razoável, a proteção da confiança e da boa-fé, no âmbito de um Estado de Direito Democrático como o nosso¹⁰⁵.

Carla Amado Gomes apresenta uma atitude mais reticente, afirmando que o artigo 5.º, do NCPA pressupõe uma “certa oscilação entre uma visão *economicista* da boa administração - com a referência à *eficiência*, no artigo 5º/1 - e uma visão *jurídica* - que é a da jurisprudência europeia e da Carta dos Direitos Fundamentais (com a referência à *celeridade*...)”¹⁰⁶, não prevendo expressamente na sua letra, direitos que reflitam a “fórmula do ‘processo equitativo’ como síntese de pretensões procedimentais de natureza (...) temporal (v.g., direito à decisão em prazo razoável)”¹⁰⁷.

A Autora nota, por isso, que o legislador do NCPA deveria ter assinalado na letra do artigo 5.º, o direito à decisão em prazo razoável, pois deste modo permaneceu duvidosa a questão de “saber se o controlo da adequação temporal do procedimento é um problema de *gestão de eficiência* - que os tribunais administrativos não podem controlar -, ou se é um problema de *idoneidade do momento da decisão em face da pretensão contextualmente* (fáctica, jurídica e temporalmente) considerada - que os tribunais podem aferir”¹⁰⁸, assim como não se mostra isenta de dúvidas a distinção entre eficiência e boa administração.

Segundo Jorge Pereira da Silva, a positivação do princípio no NCPA, assenta numa tremenda imprecisão da letra do preceito que positiva um “direito aglutinador – e não um princípio”, não constituindo uma inovação, mas ao invés um “princípio retórico”¹⁰⁹.

Por seu lado, Vasco Pereira da Silva considera que teria andado bem o legislador se tivesse cristalizado na letra da disposição legal uma “cláusula aberta’ em matéria de direitos procedimentais”, e outrossim se tivessem previsto “as ideias de confiança, de

¹⁰⁵ O Autor explica que no artigo 5.º, do NCPA “está presente a dimensão da eficiência da Administração, pois não é boa a administração que, embora no respeito pelas exigências formais que o ordenamento jurídico lhe impõe, não assegure a eficiente satisfação das necessidades postas a seu cargo; e a dimensão do respeito pelos direitos e interesses dos particulares, que também deve ser vista como uma das dimensões da boa administração num Estado de Direito democrático, na medida em que também não deve ser qualificada como boa a administração que, embora sendo porventura eficiente na prossecução dos seus fins, o faça sem observância das exigências que o ordenamento jurídico lhe impõe e, em particular, daquelas que decorrem do dever de respeito pelos direitos e interesses dos particulares”. Assim, AROSO de Almeida, Mário, *ob. cit.*, *Teoria Geral do Direito...*, pp. 73 e 74.

¹⁰⁶ Cfr. GOMES, Carla Amado - «A ‘boa administração’ na revisão do CPA: depressa e bem...». (2013). [Consultado em 8 de outubro de 2015]. Disponível em: < <http://www.icjp.pt/debate/4268/4337>>.

¹⁰⁷ Cfr. GOMES, Carla Amado – *ob. cit.*, - «A ‘boa administração’ na revisão do CPA....

¹⁰⁸ Cfr. GOMES, Carla Amado – *ob. cit.*, - «A ‘boa administração’ na revisão do CPA....

¹⁰⁹ Cfr. Jorge Pereira da SILVA, *et al.*, - «Âmbito de aplicação e princípios gerais no projeto de revisão do CPA», *ob. cit.*, *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio...*, p. 67.

transparência, de prevenção e precaução”¹¹⁰. O Autor reforça a sua desilusão quanto ao artigo 5.º, do NCPA, por o mesmo não mencionar o Código Europeu de Boas Condutas ou de Boas Práticas Administrativas¹¹¹.

Diríamos, em síntese, que o caminho está traçado, mas longe de terminar. A solução merece destaque por se relacionar com os propósitos de simplificação da Administração Pública, que configura a tendência das Administrações Públicas do século XXI, que também têm como escopo a escolha da melhor decisão – em tempo útil –, tendo em conta a prossecução do interesse público, intento de resto veiculado noutros preceitos, como sejam o artigo 56.º e 59.º, do NCPA. Falta, porém, o afino, o apuro, que advirá certamente das futuras intervenções legislativas que procedam à revisão do preceito.

4. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ELETRÓNICO

O agir administrativo pode concretizar-se, atualmente, através da via tradicional, em que impera o relacionamento presencial (ou em suporte papel) entre os entes públicos, assim como entre estes últimos e os particulares, podendo engendrar-se, outrossim, uma outra via de relacionamento, a eletrónica¹¹². A via eletrónica tem assim como propósito estabelecer uma linha ou rede privilegiada de comunicação que aproxima os particulares da máquina administrativa¹¹³.

Este recurso por parte da Administração Pública aos meios eletrónicos, diz respeito a mais uma aplicação prática da ideia avançada no ponto anterior, de boa

¹¹⁰ Cfr. Vasco Pereira da SILVA, *et al.*, - «O Procedimento Administrativo», *ob. cit.*, *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio...*, p. 76.

¹¹¹ Cfr. Comissão Europeia, 2000. O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. [Consultado em 29 de outubro de 2015]. Disponível em: < http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_pt.pdf >.

¹¹² Note-se, que a via por excelência de relacionamento entre a própria Administração Pública e entre esta e os particulares, continua a ser a presencial. Porém, fruto da importância crescente dos meios eletrónicos no quotidiano dos órgãos públicos e, bem assim, no relacionamento destes com os cidadãos, o NCPA veio preceituar disposições que potenciam essa utilização, para que de forma gradual estes se tornem democratizados a todos os cidadãos, propósito que atualmente ainda se revela irreal.

¹¹³ De acordo com o entender de Diogo Freitas do Amaral, uma importante função da lei do procedimento comum é, precisamente, a promoção dessa aproximação dos sujeitos da relação jurídica procedimental. De acordo com o Autor, “um bom código de processo gracioso não é apenas mais um diploma legal, destinado a regular em termos claros e uniformes o modo de actuação da administração pública: é sobretudo um documento precioso onde se institui e generaliza, fazendo dos súbditos cidadãos, a audiência dos interessados antes da tomada de decisões unilaterais, a participação dos particulares na elaboração das providências, gerais ou especiais, que os concernem ou os podem afectar e, enfim, a semijurisdicionalização de uma boa parte dos procedimentos administrativos, capaz de garantir em novos moldes a imparcialidade dos órgãos que decidem, a defesa dos direitos das partes e a ponderação e justiça das decisões”. Cfr. FREITAS do Amaral, Diogo, *Estudos de Direito Público e Matérias Afins*, Vol. II, Almedina, 2004, Coimbra, p. 227.

governança, no sentido em que aperfeiçoa o canal de informação¹¹⁴ estabelecido entre a Administração Pública, cidadãos e empresas. O objetivo deste aperfeiçoamento consubstancia-se na desburocratização gradual da máquina administrativa, promovendo, desta forma, procedimentos cada vez mais eficientes, simplificadores e mais céleres¹¹⁵.

O procedimento administrativo eletrónico é formado por todas as disposições do NCPA que potenciam e autorizam o recurso aos meios eletrónicos para a concretização de uma série de atos ou etapas que culminem com uma decisão final da autoria da Administração Pública. A faceta eletrónica do procedimento administrativo, preceituada no NCPA como via alternativa à via presencial, insere-se, pois, no contexto das políticas de simplificação procedimental fomentadoras do “*paperless*”¹¹⁶.

O artigo 14.º, do NCPA, inserido na Parte I, no Capítulo II, apresenta-se como uma disposição completamente inovadora¹¹⁷, sem qualquer reflexo noutra disposição do

¹¹⁴ Este direito dos cidadãos à informação por parte da Administração Pública é demonstrado em não raros momentos do procedimento administrativo. Um deles resulta no dever do ente público informar – através de notificação –, os cidadãos e empresas acerca dos meios de defesa existentes perante um caso concreto, ou informá-los sobre o sentido provável das suas decisões, *i.e.*, sobre a orientação que vai seguir na decisão administrativa final. Para este último caso, vejam-se os designados projetos de decisão, elaborados pela Administração Pública, nas áreas administrativa e fiscal, em que esta define o rumo para a resolução do caso jurídico em análise, concedendo aos cidadãos e empresas, no âmbito administrativo, o direito de se pronunciarem em sede de audiência prévia, ao abrigo do disposto nos artigos 12.º e 121.º, do NCPA, e no contexto fiscal, o direito de se defenderem em sede de audição prévia, de acordo com o preceituado no artigo 60.º, da Lei Geral Tributária (em diante, “LGT”).

¹¹⁵ A celeridade também se conjuga com a necessidade de revisibilidade. O estabelecimento de uma rede eletrónica que liga os diversos intervenientes quer-se previsível. Esta previsibilidade terá de ser aferida de acordo com o princípio da proporcionalidade, para cada situação concreta. Neste sentido, Maria Manuel Leitão Marques destaca uma das medidas que na prática potenciariam uma cadência temporal mais abreviada, permitindo aos cidadãos uma espera, temporalmente delimitada, da decisão pública final. Assim, a Autora refere a opção dos simuladores, instrumentos “que permitam ao promotor do projecto saber, à partida, o tempo que se deve esperar pela decisão final, salvo a ocorrência de incidentes imprevisíveis ao longo do procedimento”. Cfr. MARQUES, Maria Manuel Leitão, *Serviço Público, que futuro?*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 71.

¹¹⁶ No âmbito das administrações públicas de cada Estado, *maxime* na Europa, têm sido implementadas várias políticas fomentadoras do “*paperless*”. A título de exemplo, o governo espanhol aprovou medidas de “*paperless*” em vários setores da Administração Pública como forma de obviar o impacto que a crise económica e financeira proporcionou. A Administração Pública “*paperless*” implica a informatização e automação de procedimentos assim como os registos eletrónicos de dados. Cfr. OCDE, Espanha, 2012. OECD e-Government Studies, Reaping the benefits of ICTs in Spain, Strategic Study on Communication Infrastructure and Paperless Administration, 2012, p. 25. [Consultado em 15 de novembro de 2015]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/50488898.pdf>>. Neste sentido, Luís Vidigal denota outra vertente do “*paperless*”, que se associa à realidade dos funcionários da atual Administração Pública já não usarem a caneta para assinarem os seus pareceres e decisões, mas sim recorrerem às assinaturas eletrónicas. Cfr. Luís VIDIGAL, *et al.*, «A face oculta da Administração Pública Eletrónica, - Uma abordagem sócio - técnica, in *Sistemas de Informação Organizacionais*, Edições Sílabo, Lisboa, 2005, p. 3.

¹¹⁷ Jorge Pereira da Silva considera que este preceito pode revelar desvantagens práticas, nomeadamente, a criação de uma Administração Pública “sem rosto, em que não há ninguém com quem se possa falar cara a cara, a quem se possa pedir uma ajuda ou uma informação que não corresponda a uma ‘questão frequente’”. Cfr. Jorge Pereira da SILVA, *et al.*, - «Âmbito de aplicação e princípios gerais no projeto de revisão do CPA», *ob. cit.*, *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio...*, p. 69.

CPA de 1991. Porém, como verifica Miguel Prata Roque, o texto normativo em apreço não contempla os “comportamentos automatizados mecânicos”, mas somente os “automatismos eletrônicos”¹¹⁸.

Quando se alude à informatização do procedimento administrativo, observa-se, por um lado, uma vertente que implica a utilização dos meios eletrônicos no desenrolar de toda a atividade ou atuação administrativa, com o propósito de a tornar menos burocrática, e, por outro lado, uma vertente que se refere à automação mecânica do procedimento, concretizada através de um sistema mecânico, em que, no fundo, a capacidade decisória cabe a um computador e não a um funcionário público¹¹⁹. Sem prejuízo dessa ausência de consagração, o Autor propõe uma aplicação extensiva do preceito, de forma a regular também esta última vertente.

De acordo com a opinião de Miguel Prata Roque, a “transformação do procedimento administrativo num procedimento eletrónico, de comunicação e de decisão à distância, não só veio revolucionar as dinâmicas de contacto entre a administração pública e os particulares, como veio transformar o próprio objeto da atividade administrativa”¹²⁰.

Apesar das muitas vantagens associadas ao procedimento administrativo eletrónico, há, todavia, um risco de *burocratização eletrónica*, no caso de esta alternativa se consubstanciar somente numa “mera transposição de documentos em suporte papel para meios digitais de arquivamento ou a reprodução de procedimentos presenciais, agora informatizados”¹²¹. Destarte, a Administração Pública terá de se regular normativamente de forma a adaptar-se às novas vicissitudes do agir administrativo, através, nomeadamente, de uma redefinição do modo de satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas.

¹¹⁸ Assim, Miguel Prata ROQUE, *et al.*, «O procedimento administrativo eletrónico», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 278. Note-se que já em 1997, Pedro Gonçalves dava conta deste tipo de atuações, nomeadamente quanto aos atos administrativos informáticos. Porém, a sua admissibilidade na ordem jurídica portuguesa ainda é objeto de controvérsia.

¹¹⁹ Os problemas associados a esta última vertente são de vária ordem, nomeadamente quanto à questão de saber se a vontade decisória já deve estar previamente conformada antes da emissão da atuação mecânica, reduzindo-se assim a discricionariedade administrativa. Nestes casos os conceitos jurídicos utilizados não devem levantar dúvidas de interpretação. Cfr. MASUCCI, Alfonso, *ob. cit.*, *L'atto amministrativo informático*, ..., p. 223. Outro problema relaciona-se com a questão de saber a quem se deve imputar a vontade decisória dos atos automatizados mecânicos.

¹²⁰ Cfr. Miguel Prata ROQUE, «O nascimento da administração eletrónica num espaço transnacional (Breves notas a propósito do projeto de revisão do código do procedimento administrativo)». *Epublica*, Revista Eletrónica de Direito Público. 1 (2014) p. 3. [Consultado a 18 de outubro de 2015]. Disponível em: <file:///E:/o%20nascimento%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20eletr%C3%B3nica.pdf>.

¹²¹ Assim, Miguel Prata ROQUE, *et al.*, «O procedimento administrativo eletrónico», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 282.

É imperativo que o ente público crie formas de interconexão de dados e registos, capazes de serem consultados pelos entes públicos em rede, para que essa mesma informação, já disponibilizada pelos interessados, noutra momento temporal ou noutra repartição, não tenha de ser novamente solicitada, uma vez que esse processo só gera constrangimentos retardadores da resposta administrativa. Essa pode ser a interpretação legal retirada do n.º 2, do artigo 14.º, do NCPA¹²². Posto isto, diremos que os meios eletrónicos só auxiliarão o desenvolvimento da simplificação dos procedimentos se não “atrapalharem” o regular funcionamento da máquina administrativa.

4.1. O BALCÃO ÚNICO ELETRÓNICO

O balcão único eletrónico constitui uma das concretizações da simplificação no decorrer do procedimento administrativo¹²³, sendo conhecido pela sua multicanalidade, capaz de integrar diversos serviços (v.g., comprar uma casa ou registar uma criança), através de diferentes meios de suporte (*online*, voz, presencial), podendo constituir forma física¹²⁴ ou forma eletrónica.

¹²² Neste sentido, veja-se também a alínea a), do n.º 1, do artigo 61.º, do NCPA.

¹²³ Outra manifestação dos meios eletrónicos no procedimento administrativo relaciona-se com o impulso procedimental protagonizado pelos particulares através do recurso à informática. De acordo com o disposto no artigo 104.º, do NCPA, os particulares podem iniciar o procedimento, através de um requerimento submetido por telefax ou transmissão eletrónica, “em qualquer dia e independentemente da hora”, recebendo, automaticamente, ao abrigo do artigo 105.º, do NCPA, um recibo eletrónico, que faz prova do envio.

¹²⁴ Os balcões únicos físicos pressupõem a existência de uma unidade administrativa, corporizada num espaço físico ou dependência, onde os funcionários públicos atendem pessoalmente os cidadãos, emitindo e recebendo a documentação em papel. Note-se que este formato, não arreda a possibilidade das normas reguladoras do procedimento administrativo disciplinarem vias alternativas para o envio dos documentos em que a Administração Pública é destinatária. Assim, Josep ALDOMÁ BUIXADÉ, *et al.*, «Medidas de simplificación administrativa. La ventanilla única», *ob. cit.*, *Comentarios a la ley 26/2010, de 3 de Agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña...*, p. 353. Paradigma de um balcão físico, no caso português é a Loja do Cidadão, um espaço físico que viabiliza a concentração de vários serviços. Com o propósito de aliar a forma tradicional de atendimento, num balcão físico, recorrendo também às muitas vantagens que advêm da utilização dos meios eletrónicos, foi recentemente lançado em Portugal, mais precisamente no dia 19 de novembro de 2015, uma ferramenta eletrónica que possibilita aos cidadãos, a partir do seu telemóvel, a marcação do lugar na fila para o atendimento no balcão físico. Desta forma, os cidadãos reservam o seu lugar através da emissão de senhas eletrónicas na Plataforma Digital, Mapa do Cidadão, sabendo nesse momento quantas pessoas estão à sua frente. A Plataforma Digital também concede a informação do tempo médio que cada cidadão terá de esperar para ser atendido pelo funcionário público. A criação desta plataforma deveu-se à iniciativa de Miguel Poiães Maduro, Ministro-adjunto e do Desenvolvimento Regional, do XIX Governo Constitucional (2013-2015). Segundo o então Ministro, no dia da apresentação da aplicação informática, “É a administração pública que tem de se organizar em função do cidadão e não o cidadão que tem de se organizar em função da forma como a administração pública está estruturada”. Cfr. Económico de 19 de novembro de 2015. [Consultado em 19 de novembro de 2015]. Disponível em: <http://economico.sapo.pt/noticias/ja-pode-tirar-senha-para-ir-a-loja-do-cidadao-a-partir-do-telemovel_235235.html>.

No que concerne aos balcões únicos eletrônicos, estes assumem-se como um espaço virtual através do qual a Administração Pública se relaciona com os cidadãos a partir de meios eletrônicos, proporcionando aos cidadãos a realização das diligências necessárias e possíveis à distância de um simples clique. Os balcões eletrônicos possibilitam, pois, que os serviços públicos se tornem mais inclusivos. Exemplo português de um balcão eletrônico é o Portal do Cidadão¹²⁵. Este Portal aglutinou, no início de 2015, o Portal da Empresa e o Portal do Cidadão, permitindo desmaterializadamente que o cidadão proceda à criação da sua empresa, ao registo de uma marca, à obtenção de certidões, assim como proporciona o licenciamento de diversas atividades. Estes espaços multisserviços contribuem para a boa gestão do procedimento, auxiliando o cidadão interessado no desenvolvimento de determinado projeto, quanto à verificação e cumprimento das exigências necessárias.

Apesar de recentemente positivada na nossa lei do procedimento comum, no seu artigo 62.º, a verdade é que a figura do balcão único eletrônico há muito que não é desconhecida do nosso ordenamento jurídico, tendo a mesma sido já objeto de consagração em diversos regimes jurídicos especiais¹²⁶.

Essa constatação permite-nos afirmar que “antes de o ser, já o era”, não existindo, por essa razão, uma inovação em que seja necessário um estudo aprofundado e exaustivo sobre o seu papel e importância.

Entendimento inequívoco será considerar que a criação do balcão único eletrônico teve como principal intenção a unificação e cooperação de serviços, permitindo que os procedimentos decorressem de uma forma integrada, no sentido de evitar uma cansativa procissão dos cidadãos, de repartição em repartição, - muitas vezes por razões de incompetência orgânica do serviço para a prática daquele ato ou formalidade, vicissitudes irrelevantes para o comum *homem médio* -, sempre que necessitassem de satisfazer as suas pretensões¹²⁷.

¹²⁵Cfr. Portal do Cidadão. [Consultado em 21 de outubro de 2015]. Disponível em: <<https://bde.portaldocidadao.pt/evo/landingpage.aspx>>.

¹²⁶ O balcão único eletrônico constituiu uma solução proposta pela DS, tendo sido transposto para a nossa ordem jurídica através do artigo 6.º previsto no DL n.º 92/2010, de 26 de julho. A título de exemplo relativamente à positivação legal desta figura em regimes especiais, veja-se o artigo 15.º, do Regime de Licenciamento Único de Ambiente (em diante, “RLUA”), aprovado pelo DL n.º 75/2015, de 11 de maio, o artigo 50.º, do Regime Jurídico da Mobilidade Elétrica, na redação dada pelo DL n.º 90/2014, de 11 de junho e o artigo 16.º, do Regime Jurídico do Acesso à Atividade de Agente de Navegação, previsto no DL n.º 264/2012, de 20 de dezembro.

¹²⁷ Cfr. Álvaro SÁNCHEZ BRAVO, - «La Administración Electrónica en España», p. 98. [Consultado em 7 de novembro de 2015].

Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/183/142>>.

Ora, de acordo com o texto dos ns.º 2, 3 e 4, do artigo 62.º, do NCPA, verificamos que este balcão tende a funcionar como uma secretaria ou receção de um escritório, uma vez que só garante *autonomamente* “a emissão automatizada de atos meramente certificativos e a notificação de decisões que incidam sobre os requerimentos formulados através daquele suporte eletrónico”¹²⁸, funcionando nos restantes casos como meio de distribuição dos diferentes assuntos para os órgãos competentes¹²⁹. Detetando esta insuficiência, existem Autores¹³⁰ que defendem que o balcão único eletrónico deveria erigir-se à única forma possível de comunicação entre a Administração Pública e os particulares, havendo por detrás desse balcão toda uma estrutura virtual capaz de promover a interligação de serviços, sem que os cidadãos fossem incomodados nessa tarefa distributiva.

5. A CONFERÊNCIA PROCEDIMENTAL

A figura da conferência procedimental prevista no NCPA, na Parte III, Título I, Capítulo III, nos artigos 77.º e ss., foi procurar inspiração à designada *conferência de serviços*, consagrada no ordenamento jurídico-administrativo italiano¹³¹, constituindo uma das soluções mais meritórias de destaque no diploma em apreço, uma vez que permite a concertação de opiniões de vários órgãos da Administração Pública, assim como de outros entes públicos imprescindíveis para a tomada da decisão administrativa, de uma forma mais coordenada e célere.

Segundo Marta Portocarrero, “ela constitui um encontro «à volta de uma mesa» dos titulares dos diferentes interesses públicos conexos com a situação material em apreciação num determinado procedimento (e, eventualmente, dos respectivos

¹²⁸ Excerto do n.º 4, do artigo 62.º, do NCPA.

¹²⁹ No sentido de unificar os serviços, constatamos que andou bem o RLUA, uma vez que ao abrigo do disposto no n.º 3, do artigo 15.º, o balcão único eletrónico, designado *SILiAmb*, assegura a interação com as “plataformas eletrónicas previstas nos regimes aplicáveis ao exercício de atividades económicas em que o LUA se integra e dos regimes ambientais interligados no âmbito do presente decreto-lei, designadamente o Sistema da Indústria Responsável (SIR), o Regime de Exercício das Atividades Pecuárias, Regulamento de Licenças para Instalações Elétricas, e do ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional”, sendo outrossim merecedor de destaque o n.º 6, do mesmo preceito, devido ao facto de ser a própria plataforma eletrónica a emitir, de forma automatizada, alertas sobre o fim do prazo, e bem assim, disponibilizar ao requerente uma via para acompanhar todas as etapas relativas ao processo do licenciamento único do ambiente.

¹³⁰ Assim, Luís VIDIGAL, *et al.*, «A face oculta da Administração Pública Eletrónica, - Uma abordagem sócio - técnica, *ob. cit. Sistemas de Informação...*, pp. 16 a 20.

¹³¹ Prevista no artigo 10.º, da Legge 24 novembre 2000, n.º 340, designada de Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999.

interessados)”¹³², deslindando-se também nesta concretização de simplificação procedimental, corolários da boa governação e, bem assim, da boa administração.

Certamente, as razões que levaram o legislador português a positivar esta figura jurídica¹³³ como conferência procedimental e não como conferência de serviços decorre, desde logo, do ponto n.º 11, do Preâmbulo, do NCPA, elucidando que, no âmbito de um procedimento ou mais procedimentos conexos entre si, quem promove as conferências são os órgãos procedimentais e não os serviços, mas também pela razão consubstanciada na forte tendência atual para a abertura do procedimento administrativo aos particulares, possibilitando a sua participação ativa, conforme decorre, desde logo, do n.º 1, do artigo 79.º, do NCPA¹³⁴.

Esta figura merece, portanto, os nossos aplausos na medida em que apresenta uma índole simplificadora, eficiente e mais rápida, possibilitando a coordenação e concertação de pareceres de diferentes entes públicos, permitindo aos particulares uma espera mais abreviada da decisão administrativa.

De acordo com o disposto nos artigos 77.º e ss., do NCPA, as conferências procedimentais podem desenvolver-se no âmbito de um único procedimento, como podem ser promovidas no decorrer de vários procedimentos administrativos ligados ou conexos.

Relativamente à primeira situação, a conferência é composta pelo órgão com competência para a tomada da decisão final e, bem assim, pelos demais órgãos com competência consultiva para a realização de pareceres com natureza vinculativa¹³⁵, no contexto de um procedimento simples, em que é somente tomada uma decisão, a final.

¹³²Cfr. PORTOCARRERO, Marta, *ob. cit.*, *Modelos de Simplificação Administrativa, A conferência procedimental...*, p. 67.

¹³³ Antes da positivação na lei procedimental comum, a conferência procedimental já era prevista em regimes especiais, tais como nos ns.º 8, 9 e 11, do artigo 13.º A, do RJUE, no artigo 22.º, do Sistema de Indústria Responsável (em diante, “SIR”), de acordo com o DL n.º 169/2012, de 1 de agosto, na redação do DL n.º 73/2015, de 11 de maio. Quanto a este último regime, veja-se o artigo 4.º, do NCPA, que prevê a aplicação imediata do disposto nos ns.º 1, 2 e 5, do artigo 77.º, dos ns.º 3 a 8, do artigo 79.º, do artigo 80.º e dos ns.º 1 a 4 e 7 a 8, do artigo 81.º, todos do NCPA. Porém, de acordo com o n.º 4, do artigo 4.º, do NCPA, esta aplicação entende-se facultativa, ficando sem efeito, se não for devidamente promovida no prazo consagrado no n.º 1, do artigo 22.º, do SIR, concretamente, no “prazo de 5 dias contado a partir da data do pedido de emissão de título digital de instalação”.

¹³⁴ Este constitui apenas um exemplo consagrador da tendência atual para a participação ativa dos cidadãos no desenrolar do procedimento administrativo. Será por causa do avançado, que a redação do NCPA não contempla somente como destinatários os técnicos do Direito, destinando-se outrossim aos cidadãos, utilizando, por esse motivo, uma linguagem mais clara. Esta é, aliás, a compreensão veiculada pela CRP, que entre outros propósitos, potencia e promove a participação dos interessados relativamente às decisões que lhes dizem respeito.

¹³⁵ Cfr. AROSO de Almeida, Mário, *ob. cit.*, *Teoria Geral do Direito...*, p. 94.

Quanto ao segundo caso, a conferência procedimental enquadra-se num procedimento de cariz complexo, que abrange vários subprocedimentos, assim como, implica a tomada de várias decisões, entendendo-se a conferência como “a realização de uma fase comum aos vários procedimentos envolvidos”¹³⁶.

Tendo em conta o preceituado no n.º 3, do artigo 77.º, do NCPA, as duas situações enunciadas podem ainda desdobrar-se em duas modalidades, concretamente, na conferência deliberativa e na conferência de coordenação.

A primeira consubstancia-se na concertação de competências de carácter decisório que culmina na prática de um único ato, constatando-se que a “multiplicidade de decisões administrativas, que seriam tomadas isoladamente pelos diversos intervenientes, dão lugar à prática de um único acto, a saber, um acto complexo”¹³⁷.

Por seu turno, a conferência de coordenação diz respeito à prática individualizada, contudo paralela, de vários atos, promovidos pelo(s) órgão(s) que participa(m) no(s) procedimento(s) em causa, funcionando a conferência procedimental como um mecanismo aglutinador dos diversos atos decisórios, culminando esta com uma espécie de documento único, expressivo de um ato plural, que no entanto, não retira a individualidade de cada ato.

As duas categorias ou modalidades indicadas revelam semelhança num aspeto, ambas fomentam a aceleração do procedimento, proporcionando que num único momento temporal se emitam vários atos relativos a um determinado projeto ou atividade, fazendo com que a decisão administrativa final seja tomada mais rapidamente.

Outro *plus* caracterizador da figura da conferência procedimental relaciona-se com a tendência gradual para a tomada de decisões administrativas mais sensatas e concertadas, evitando que o caso em concreto seja avaliado de forma isolada e individualizada por cada ente público, sem a observância das demais posições dos entes públicos que igualmente colaboraram e participaram na decisão final.

Uma desvantagem a apontar no âmbito da figura em apreço prende-se com a sua ainda insuficiente regulação normativa, relativamente a alguns elementos, nomeadamente, quanto à sua realização. Esta pode realizar-se, tendo em conta o

¹³⁶Cfr. PORTOCARRERO, Marta, *ob. cit.*, *Modelos de Simplificação Administrativa, A conferência procedimental...*, p. 69.

¹³⁷ Cfr. Tiago SERRÃO, *et al.*, «A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 349.

disposto no n.º 1, do artigo 78.º, do NCPA, “por acordo entre os órgãos envolvidos”, mas também devido à lei ou, bem assim, o regulamento administrativo o preveja, e finalmente, na situação do contrato interadministrativo¹³⁸ contemplar a sua realização. Para além das formas de instituição da conferência procedimental reguladas no n.º 1, o n.º 2 do mesmo preceito dispõe que no âmbito da Administração direta e indireta do Estado, a realização da conferência possa ainda ser impulsionada “por portaria dos ministros competentes para a direção e tutela dos organismos envolvidos ou para a resolução dos conflitos de atribuições ou competências entre os órgãos em causa”.

Como bem sublinhava Diogo Freitas do Amaral, ainda antes da entrada em vigor do NCPA, “seria necessário todo um capítulo (...) que explicassem muito bem como é que o sistema funciona: primeiro, como é que se inicia o incidente por iniciativa particular; segundo, onde é que se juntam os vários órgãos decisórios dentro da mesma matéria; terceiro, que prazo têm para chegarem a uma decisão; e quarto, o que é que acontece se não chegarem a uma decisão. Quem desempata?”¹³⁹, faltando, por isso, ainda um certo apuro e detalhe de regulação jurídica desta figura.

Com efeito, conforme também já avançado noutro ponto, a propósito da recente consagração do princípio da boa administração na lei do procedimento comum, diremos que o apuro e detalhe necessários nos preceitos reguladores da conferência procedimental ainda estão ausentes no texto do código atual, tendo essa pretensão de ser desenvolvida em ulteriores atualizações e alterações de cariz legislativo.

Pensamos também que essa concretização não deverá tardar, uma vez que, sendo a realidade bem mais fértil que a melhor e mais pura positivação dos códigos, logo que estes problemas jurídicos se levantem na prática, haverá, certamente, essa tarefa legislativa de aperfeiçoamento.

6. A COMUNICAÇÃO PRÉVIA

A figura da comunicação prévia foi também objeto de consagração no NCPA, concretamente, na Parte III, Título II, Capítulo II, Secção VI, no artigo 134.º. Esta previsão, à semelhança das figuras *supra* mencionadas e desenvolvidas, constituiu uma das novidades introduzidas no NCPA, assim como consubstancia uma importante

¹³⁸ Os contratos interadministrativos estão regulados atualmente no Código dos Contratos Públicos, no artigo 338.º.

¹³⁹ Cfr. Diogo Freitas do AMARAL, *et al.*, - «A revisão do CPA: balanço e perspetivas», *ob. cit.*, *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio...*, p. 138.

concretização do movimento da simplificação administrativa, na modalidade procedimental.

Embora inovadora no NCPA, a comunicação prévia não corresponde, de todo, a uma figura desconhecida do nosso ordenamento jurídico-administrativo, tendo sido já cristalizada em diversos regimes jurídicos especiais, como uma das formas de controlo preventivo de determinadas atividades privadas, a par de outras, como a licença e a autorização administrativas¹⁴⁰.

A adoção deste instrumento normativo coaduna-se com a tendência atual da partilha de responsabilidades entre a Administração Pública e os particulares no que respeita ao controlo *a priori* das atividades desenvolvidas pelos privados.

No que concerne à sistematização da comunicação prévia no NCPA, João Miranda, não concordando totalmente com a ordenação escolhida pelo NCPA, afirma que “talvez tivesse sido mais prudente a integração da figura pelo legislador num capítulo próprio, fora daquele que se refere ao procedimento do ato administrativo”¹⁴¹, por considerar que nem sempre a comunicação prévia se insere nos procedimentos administrativos em que a decisão administrativa final conduz à prática de um ato administrativo.

O disposto no n.º 1, do artigo 134.º, do NCPA¹⁴², consagra a modalidade da mera comunicação prévia ou, bem assim, da comunicação prévia sem prazo, instrumento normativo que concede, nos termos da lei, a possibilidade dos interessados entregarem a comunicação prévia, através (e, tendencialmente) da via eletrónica, à Administração Pública podendo os mesmos iniciar e desenvolver os seus projetos e atividades, imediatamente, após essa entrega.

Ora, neste caso, entendemos que não chega a existir sequer um procedimento administrativo de controlo prévio, uma vez que a Administração Pública não intervém no controlo da legalidade da mera comunicação prévia, não existindo, conseqüentemente, qualquer decisão administrativa, como seja o ato administrativo.

¹⁴⁰ A título exemplificativo, veja-se o RJUE, regulado no DL n.º 555/99, de 16 de dezembro, com as últimas alterações introduzidas pelo DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, no artigo 4.º, a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, com as últimas alterações introduzidas pela Lei n.º 70/2015, de 16 de julho, no artigo 25.º, que regula a Reconversão de áreas Urbanas de Génese Ilegal, o SIR, regulado pelo DL n.º 169/2012, de 1 de agosto, na última redação veiculada pelo DL n.º 73/2015, de 11 de maio, no artigo 33.º, o Acesso e Exercício no Licenciamento Zero, regulado no DL n.º 48/2011, de 1 de abril, na última redação introduzida pelo DL n.º 10/2015, de 16 de janeiro, no artigo 7.º.

¹⁴¹ Cfr. João MIRANDA, *et al.*, «A comunicação prévia no novo Código de Procedimento Administrativo», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 499.

¹⁴² Em consonância com a alínea b), do n.º 2, do artigo 8.º, do DL n.º 92/2010, de 26 de julho, que procedeu à transposição da DS para a ordem jurídica portuguesa.

Como propõe João Miranda, observa-se “uma clara diferenciação conceptual entre o deferimento tácito e a comunicação prévia: o primeiro constitui uma forma de superação da inércia da Administração; o segundo não visa tornar mais expedita a ação administrativa, mas, pelo contrário, subtrair certas atividades ao controlo da Administração e estabelecer o princípio da responsabilidade do particular pela verificação da legalidade das suas atuações”¹⁴³.

No n.º 2, do artigo 134.º, do NCPA, preceitua-se a chamada comunicação prévia com prazo. Findo o prazo determinado nos termos da lei, podem suceder-se um de dois resultados, consubstanciando-se o primeiro no silêncio da Administração Pública, em que inexistente uma pronúncia pública sobre a viabilidade da atividade a desenvolver pelo interessado, respeitando o segundo a uma verdadeira decisão administrativa em que a Administração Pública rejeita a comunicação prévia, impedindo, deste modo, a prossecução da atividade económica ou projeto que o interessado se propunha desenvolver.

Tendo em conta o preceituado no n.º 3, do artigo 134.º, do NCPA, quando a Administração Pública não se pronuncia acerca do projeto submetido pelo particular, o silêncio público não vale como um ato de deferimento tácito, *i.e.*, quando “a ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento”¹⁴⁴.

Por outras palavras, no contexto das comunicações prévias, o silêncio da Administração Pública não equivale à verificação da admissão da atividade económica ou projeto que o interessado se propõe desenvolver, significando apenas que o particular pode dar início ao seu projeto, não se libertando, todavia, da fiscalização pública que eventualmente possa ocorrer, após o início da atividade.

Na Parte III, propor-nos-emos a estudar a figura da comunicação prévia, analisando primeiramente o seu enquadramento jurídico-dogmático, indagando se a mesma é preconizada ao abrigo do fenómeno da simplificação administrativa, na sua modalidade procedimental, ou se, pelo contrário, é um corolário que resulta do fenómeno da *autorregulação social publicamente regulada*.

Seguidamente, realizaremos uma análise crítica da consagração e entendimento legal da figura da comunicação prévia no ordenamento jurídico português, estreitando o

¹⁴³ Cfr. João MIRANDA, *et al.*, «A comunicação prévia no novo Código de Procedimento Administrativo», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 503.

¹⁴⁴ Excerto do n.º 1, do artigo 130.º, do NCPA, que tem como epígrafe, Atos Tácitos.

nosso estudo da comunicação prévia no âmbito do RJUE, enquanto instrumento de controlo (preventivo?) das operações urbanísticas.

A premissa que perpassará toda a Parte III corresponderá a uma tentativa de resposta à seguinte interrogação: será a comunicação prévia, disciplinada no RJUE, um *plus* que simplifica e garante a posição dos particulares?

PARTE III – REFLEXÕES SOBRE A COMUNICAÇÃO PRÉVIA NO RJUE

“*Se, por um lado, ele [o modelo] testemunha a confiança que o sistema deposita nos particulares, por outro lado, ele denuncia a incapacidade da Administração para, de forma célere, realizar um controlo preventivo adequado das actividades privadas*”¹⁴⁵.

CAPÍTULO I – CONSAGRAÇÃO E ENTENDIMENTO LEGAL DA COMUNICAÇÃO PRÉVIA

1. ENQUADRAMENTO JURÍDICO-DOGMÁTICO

Se em tempos Estado e Sociedade não conjugavam conhecimentos e tarefas, desde o advento do Estado Social que as suas diferenças se diluíram, aproveitando-se mutuamente, numa lógica de concertação e aproximação, as potencialidades de cada ente. Esse aproveitamento passou, principalmente, pela constatação de que a Sociedade dispunha de uma estrutura forte, assim como do “*know how*” necessário para a execução de diversas tarefas que, tradicionalmente, cabiam ao Estado¹⁴⁶.

Neste quadro de ideias, foram privatizadas várias “tarefas económicas de interesse público”¹⁴⁷, responsabilizando os particulares pela sua realização, tendo ocorrido, inclusivamente em alguns setores a deslocação da titularidade das mesmas do público para o privado.

Assim, a clássica *responsabilidade pública de execução* das tarefas sub-roga-se numa *responsabilidade pública de garantia*, sendo esta última um dos segmentos

¹⁴⁵ Cfr. Margarida CORTEZ, *et al.*, «A inactividade formal da administração como causa extintiva do procedimento e as suas consequências», in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares, Coimbra, 2002, p. 412.

¹⁴⁶ Cfr. ESTEVE PARDO, José, *Autorregulación, Génesis y Efectos*, Aranzandi, Navarra, 2002, pp. 42 e 43.

¹⁴⁷ Cfr. Pedro GONÇALVES, «Estado de Garantia e Mercado», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, n.º especial, (2010), p. 100.

caracterizadores do atual Estado Regulador que já não faz, detendo-se apenas no controlo e vigilância dos efetivos executores das tarefas, os particulares. Todavia, note-se que esta responsabilidade de garantia implica igualmente um Estado alerta quanto aos sinais que a Sociedade vai demonstrando. Por esta razão, sempre que existir algum momento em que esta indique fragilidades, v.g., no cumprimento das tarefas públicas, entretanto deslocadas ou transferidas, poderá ser reclamada a ação pública.

De acordo com as propostas doutrinárias mais autorizadas, decorre do fenómeno da privatização uma tendência para a ativação e reforço das responsabilidades privadas. Deste modo, o Estado sugere que os particulares desempenhem tarefas, na constância da atividade que decidiram empreender¹⁴⁸.

De entre as várias tarefas públicas que os particulares têm vindo a desenvolver, destacam-se as relativas ao controlo de algumas atividades privadas, *maxime*, numa fase inicial de natureza preventiva, como é paradigma a atividade edificatória e urbanística.

A tarefa de controlo prévio das atividades privadas constituía uma das funções tradicionais realizadas pela Administração Pública, tendo, no entanto, sido objeto de transferência para a esfera dos particulares interessados na promoção e desenvolvimento dessas atividades, implicando, por conseguinte, uma paralela deslocação das responsabilidades públicas para os privados.

O enquadramento jurídico-dogmático desta tendência de substituição dos controlos prévios, de feição intra-administrativa, por controlos *a posteriori*, concretizada no nosso estudo pela figura da comunicação prévia, não é isenta de dúvidas, uma vez que uma parte da doutrina a insere no contexto das medidas de simplificação administrativa, particularmente, na categoria procedimental, enquanto que, de outra banda, a doutrina a subsume no âmbito da privatização material de acordo com as políticas de desregulamentação e liberalização das atividades privadas, numa lógica de *autorregulação publicamente regulada*. Ambas pretendem redefinir a relação que se estabelece entre a Administração Pública e os particulares.

Sufragando a primeira posição referida vai a doutrina de João Miranda, que defende que a comunicação prévia se analisa como uma concretização da simplificação procedimental. No respeito pelo modelo de simplificação dos procedimentos, que se pretende inculcar nas administrações públicas, terão de existir figuras jurídico-administrativas que traduzam esse movimento desburocratizador, diminuindo os

¹⁴⁸ Assim, MIRANDA, João, *A função pública urbanística e o seu exercício por particulares*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, p. 447.

obstáculos que possam perigar e confranger a relação entre o ente público e os particulares.

Assim, segundo o Autor, a comunicação prévia “constitui uma forma de corresponsabilização dos privados no exercício de tarefas de controlo das atividades próprias que pretendem levar a cabo, sem que se verifique qualquer tipo de privatização material ou de desadministrativização”¹⁴⁹.

Deste modo, no exercício de *atividades materialmente administrativas*, o particular pratica uma tarefa pública, mantendo-se a mesma na titularidade do Estado, sendo portanto, o Direito Público o conjunto normativo regulador deste procedimento.

De acordo com a segunda linha doutrinal, difundida no ordenamento jurídico-administrativo português por Pedro Gonçalves, num tempo em que o Estado se assume como um “Estado Vigilante”¹⁵⁰, é imperativo o desenvolvimento do fenómeno da *autorregulação privada publicamente regulada*. Segundo o Autor, este fenómeno não pretende erigir-se a uma *terceira esfera*, a par do Estado e da Sociedade. Na verdade, ela “pretende representar uma zona do espaço social caracterizada pela *complementaridade* e pela *cooperação* entre público e privado”¹⁵¹.

O recurso à comunicação prévia, nesta posição doutrinal, implica uma deslocação das responsabilidades a cargo da Administração Pública para os privados, assumindo estes últimos o dever de controlar a legalidade das atividades que se propõem desenvolver¹⁵², retirando-se dessa união os benefícios decorrentes da colaboração da Administração Pública com a Sociedade.

Desta forma, esta cooperação dos particulares na prossecução de um verdadeiro interesse público, deverá ser perspetivada como o cumprimento de um *dever de controlo*, no âmbito da *imposição legal de deveres*. Embora caiba também ao Direito Público a sua regulação, a “atividade que estes exercem pertence à esfera privada”¹⁵³.

¹⁴⁹ Cfr. João MIRANDA, *et al.*, «A comunicação prévia no novo Código de Procedimento Administrativo», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 497.

¹⁵⁰ Cfr. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El Estado Vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000.

¹⁵¹ Cfr. GONÇALVES, Pedro, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, ..., p. 170 e ss.

¹⁵² A tarefa de controlo no âmbito do fenómeno da *autorregulação privada publicamente regulada* pode compreender uma dupla abordagem. Por um lado, ela é entendida no contexto da gestão do risco que subjaz ao exercício de determinadas atividades económicas e operações urbanísticas, através da monitorização, recurso a peritos, ou por outro lado, através dos chamados terceiros independentes - também apelidados de *third party certification* -, quer da Administração Pública, quer daqueles a que a regulação se destina, que são contratados pelo particular que se autorregula, para a prática de tarefas relacionadas com auditorias, certificação, entre outras. Cfr. GONÇALVES, Pedro, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, ..., p. 206.

¹⁵³ Cfr. GONÇALVES, Pedro, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, ..., p. 175.

Em jeito de conclusão acerca do enquadramento jurídico-dogmático da comunicação prévia, comungamos com a primeira posição doutrinal veiculada, desde logo, devido a uma razão de cariz legal.

A consagração da figura em apreço no NCPA, no artigo 134.º, desvenda a intenção do legislador na sua subsunção ao fenómeno da simplificação procedimental. Esse fenómeno decorre, a nosso ver, da letra do n.º 1, do preceito mencionado, ao estabelecer que a lei pode prever a produção de efeitos jurídicos externos “de forma imediata”, extraindo-se desta expressão a tendência desburocratizadora e desmaterializadora, assim como, se acentua o cunho racionalizador que deverá caracterizar o procedimento administrativo¹⁵⁴.

Todavia, tendo em conta a modalidade da mera comunicação prévia, que *infra* explicitaremos, temos algumas reservas acerca do seu enquadramento no âmbito da simplificação administrativa, na categoria procedimental, uma vez que, não consideramos que exista um controlo público procedimentalizado, de natureza preventiva. De todo o modo, entendemos que a mesma se deve incluir, igualmente, no contexto da primeira vertente doutrinal, visto que, se verificam não raras supressões de formalidades no desenvolvimento da pretensão do particular.

Outra razão que encontramos para a localização dogmática da comunicação prévia no cenário da simplificação de procedimentos prende-se com a própria natureza da figura da comunicação prévia. A sua consagração em diversos regimes jurídicos especiais propôs uma gradual substituição da autorização e da licença administrativas, que implicam um dever de decisão ou anuência públicas, permitindo que o exercício de algumas atividades económicas pelos particulares se caracterizasse por ser mais simples, pelo menos, a título inicial.

Trata-se de atividades privadas que pela sua natureza ou por determinação legal não tem de existir um juízo inspetivo público tão acérrimo, sendo suficiente a declaração informativa do particular à Administração.

Por outras palavras, consideramos que o recurso à figura da comunicação prévia potencia a concretização do direito constitucionalmente protegido no artigo 61.º, da CRP, a saber, o direito de liberdade de iniciativa económica, na vertente da liberdade do

¹⁵⁴ Embora como alerta Ana Gouveia Martins, no âmbito do regime especial do RJUE a concretização da figura da comunicação prévia foi inserida no fenómeno da autorregulação publicamente regulada “ainda que involuntariamente”. Cfr. Ana Gouveia MARTINS, *et al.*, «A nova comunicação prévia», in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, sob a coordenação de Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Almedina, Coimbra, 2015, pp. 102 e 103.

particular iniciar uma atividade de cariz económico, uma vez que quando se verificam dificuldades para aceder a determinada atividade económica, o particular pode desistir de investir nas mesmas, justificando essa desistência nos morosos e complicados procedimentos necessários para a viabilização da sua atividade.

2. NOÇÃO DE COMUNICAÇÃO PRÉVIA

As tendências de simplificação administrativa, *maxime*, na sua modalidade procedimental, que temos vindo a analisar no nosso estudo, contaram com o importante impulso europeu, tanto no seu desenho, como na sua aplicação concreta.

O contributo da DS a este nível foi muito importante, constando logo no seu Preâmbulo, nomeadamente, nos considerandos (42) e (43), a necessidade de os Estados-Membros concretizarem nas suas administrações públicas nacionais a gradual supressão dos regimes de autorizações administrativas prévias, devido à morosidade que esse procedimento implica, assim como a “introdução do princípio da autorização tácita das autoridades competentes após a expiração de um determinado prazo”¹⁵⁵.

A transposição normativa da DS para a ordem jurídica portuguesa, através do DL n.º 92/2010, de 26 de julho, preceituou no n.º 2, do artigo 8.º, as modalidades da comunicação prévia, a saber, a mera comunicação prévia e a comunicação prévia com prazo¹⁵⁶. Por essa razão, decidimos seguir a sistematização proposta na regulação nacional, desdobrando a figura da comunicação prévia nas duas modalidades referidas. Assim, nas páginas que se seguem analisaremos as duas categorias da figura, primeiramente numa ótica geral, estreitando, depois, a sua caracterização no cenário do RJUE¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Considerando (43) da DS. Cfr. EUR – Lex, Access to European Union Law, 2006. [Consultado a 22 de outubro de 2015]. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006L0123>>.

¹⁵⁶ Assim a mera comunicação prévia corresponde a uma “declaração efectuada pelo prestador de serviços necessária ao início da actividade, que permita o exercício da mesma imediatamente após a sua comunicação à autoridade administrativa” e a comunicação prévia com prazo consiste numa “declaração efectuada pelo prestador de serviços necessária ao início da actividade, que permita o exercício da mesma quando a autoridade administrativa não se pronuncie após o decurso de um determinado prazo”.

¹⁵⁷ No âmbito do controlo preventivo existem outras sistematizações propugnadas por vários Autores. A título exemplificativo, em Espanha, Mariola Rodríguez Font, sugere a seguinte classificação: a simples declaração responsável do particular, que o habilita, a partir da data da declaração ao exercício de uma atividade sem incidência técnica; a comunicação prévia seguida por declaração responsável do particular, em que o mesmo declara que se procedeu a uma certificação técnica por um terceiro independente, habilitando-o, a partir desse momento, a desenvolver a sua atividade; e, por último, a apresentação de declaração responsável ou comunicação prévia com reserva de oposição. Recorre-se a esta figura para aqueles casos em que há uma maior necessidade de proteção, nomeadamente, comunicação prévia de

A comunicação prévia é utilizada em situações que impliquem um menor risco¹⁵⁸, plasmando a lei que em determinados casos seja esta a técnica escolhida para que a Administração Pública tome conhecimento da pretensão do particular.

O particular fica adstrito a um verdadeiro dever de informar o ente público da sua intenção de iniciar uma certa atividade privada ou o exercício de um direito subjetivo, sem prejuízo da aplicação das devidas cominações legais em caso de incumprimento deste dever.

A partir do momento em que o particular promove essa declaração, existirá, pela banda da Administração Pública um dever de decisão favorável ou desfavorável à pretensão do particular?

Numa aproximação de resposta à questão por nós colocada, diremos que seria falacioso considerar que a Administração Pública atual possuísse uma estrutura tal, capaz de decidir todos os atos que lhes são dirigidos. Assim, consideramos, ao lado da doutrina mais autorizada, que “os órgãos administrativos se devam pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência, que lhes sejam apresentados, mas não têm o dever de decidir (procedimentalmente) todos eles”¹⁵⁹.

Esta posição em nada belisca o disposto no artigo 13.º, do NCPA, uma vez que apesar da epígrafe da disposição se referir a um dever (geral) de decisão, deverá o mesmo compreender quer o dever de pronúncia, quer o dever de decisão propriamente dito.

No que especificamente concerne à comunicação prévia, não se afigura necessário, porque a lei assim o determina, que a Administração Pública propugne uma decisão administrativa favorável ao início da atividade (não sendo este sinónimo de deferimento), sendo a regra, exatamente a premissa inversa, *i.e.*, na ausência de pronúncia pública expressa de rejeição, desfavorável à viabilização da pretensão do interessado, como sucede no caso das comunicações com prazo que explicitaremos *infra*, esse não veto significa que o particular pode avançar com o desenvolvimento da atividade, ou, bem assim, com o exercício do direito subjetivo, sem prejuízo, da existência de controlo público ulterior.

início de atividade com determinado risco ambiental. Assim, Cfr. Maríola RODRÍGUEZ FONT, *ob. cit.*, «Declaración responsable y comunicación previa»,..., p. 281.

¹⁵⁸ O desenvolvimento da atividade privada pode desencadear vários riscos que se associam ao ambiente, saúde pública, segurança, ordenamento do território, entre outros. Cfr. Maria Manuel Leitão MARQUES e Mariana Maia RAFEIRO, *ob. cit.*, «Licenciamento Zero e espaço público»,..., p. 16.

¹⁵⁹ Cfr. OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES, Pedro e PACHECO de Amorim, J., *ob. cit.*, *Código de Procedimento...*, pp. 125 e 126.

Ao lado de Vieira de Andrade, sufragamos que “o modelo tradicional típico de decisão administrativa, pensado para uma administração burocrática e centralizada e substituído agora por uma intersecção complexa de momentos de iniciativa, instrução, decisão e controle, em que matrizes de colaboração, de coordenação, de participação e até de negociação alteram o perfil estilizado da manifestação de vontade hierárquica, unilateral e autoritária”¹⁶⁰.

2.1. MERA COMUNICAÇÃO PRÉVIA

A mera comunicação prévia coloca o particular no centro de todo o procedimento, cabendo a este informar a Administração Pública acerca da sua pretensão relativa ao início de uma atividade. A partir do momento em que o particular cumpre esse dever de informação, e procede ao pagamento devido a título de taxa, pode, imediatamente, dar início à atividade, sem prejuízo, de posteriormente, no âmbito dos poderes de fiscalização sucessiva, a Administração Pública proceda ao controlo da mesma, analisando a verificação do cumprimento das condições legais que a prática da atividade implica.

Até ao momento da eventual e posterior fiscalização, não existe intervenção pública. Da não pronúncia da Administração Pública, não deverá, no entanto, entender-se que esta consente o início e desenvolvimento daquela atividade. O significado deste silêncio é, por isso, neutro, já que, na verdade, não existe qualquer ponderação pública nesta fase.

A modalidade que se analisa não prevê, pois, a faceta permissiva pública de cariz preventivo, propendendo para que indaguemos acerca da questão de saber se nesta modalidade de comunicação prévia existe um controlo prévio procedimentalizado, de cariz preventivo. Tendo em conta que a Administração Pública só intervém em sede de fiscalização sucessiva, consideramos que este procedimento só se “administrativiza” nessa fase, já que antes dessa, não há lugar a uma perfeita relação jurídica procedimental¹⁶¹.

¹⁶⁰ Cfr. VIEIRA de Andrade, J. C., *O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*, Coleção Teses, Almedina, Coimbra, 2003, p. 31.

¹⁶¹ Neste sentido veja-se a proposta de João Miranda defendendo que a comunicação prévia implica sempre um procedimento administrativo, assim como uma relação jurídica procedimental. A razão de ser desta tese prende-se com o facto de o Autor reconhecer apenas as designadas comunicações prévias com prazo, não concordando, por isso, com a designação de meras comunicações prévias. Para o Autor, existe a comunicação prévia com um prazo legal aposto, e por outra banda, existe a chamada declaração prévia

Esta modalidade afigura-se, assim, menos exigente que um próprio registo. A inexistência de controlo público prévio é compensada pela forte responsabilização dos particulares, numa fase inicial, não o dispensando do cumprimento das normas, e de uma fiscalização sucessiva pública mais atenta e reforçada.

2.2. COMUNICAÇÃO PRÉVIA COM PRAZO

No ordenamento jurídico português são diversos os regimes jurídicos de cariz especial¹⁶² que preceituam a figura que ora se analisa. Porém, apesar dos esforços públicos de simplificação administrativa, na modalidade legislativa, verifica-se ainda a existência de diversas regulações para a designada comunicação prévia com prazo, tornando-a multiforme.

Esse facto aliado a outro que se prende com a escassa explicitação¹⁶³ da mesma, nos vários regimes jurídicos em que ela é convocada, pode trazer dificuldades práticas, levando-nos a crer que alguma simplificação se torna complicada¹⁶⁴ de executar com êxito.

De todo o modo, a comunicação prévia com prazo respeita a uma figura jurídico-administrativa que se inicia com a entrega da declaração pelo particular de início de atividade, através das plataformas eletrónicas previstas e disponibilizadas pela lei, e o correlativo pagamento da taxa.

A lei contempla um prazo legal para que a Administração Pública intervenha. Assim, desta intervenção pública poderão resultar dois cenários possíveis, a saber, um

em que “o particular emite uma declaração com a função de noticiar à Administração certos factos mas sem vocação para substituir o ato permissivo, por neste casos não se encontrar previsto qualquer prazo para a Administração opor-se à pretensão”. Nesta linha de enquadramento, o Autor também concorda que inexistente um procedimento administrativo e, bem assim uma relação jurídica procedimental. Consideramos, por isso, que o raciocínio do Autor é semelhante, apenas diferindo quanto à sistematização que propõe. Cfr. João MIRANDA, *et al.*, «A comunicação prévia no novo Código de Procedimento Administrativo», *ob. cit.*, *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo...*, p. 500.

¹⁶² Devido à influência do Direito da UE, as comunicações prévias estão consagradas no ordenamento jurídico-administrativo português em diversos regimes jurídicos com carácter avulso e especial, designadamente no regime jurídico que regula o Acesso e Exercício no Licenciamento Zero através do DL n.º 48/2011, de 1 de abril, no SIR, regulado no DL n.º 169/2012, de 1 de agosto, na redação do DL n.º 73/2015, de 11 de maio, entre outros. Como já analisado, a figura das comunicações prévias foi recentemente objeto de positivação na lei de procedimento comum, no artigo 134.º, do NCPA.

¹⁶³ Segundo Carlos José Batalhão, a comunicação prévia “sofre de uma heterogeneidade conflagrada”. Cfr. Carlos José BATALHÃO, «A comunicação prévia: do modelo teórico à experiência autárquica», *Direito Regional e Local*, n.º 14, abril-junho, (2011), p. 64.

¹⁶⁴ Cfr. Dulce LOPES, «A comunicação prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da actividade privada», *Direito Regional e Local*, n.º 14, abril-junho, (2011), p. 9.

em que o ente público declara expressamente a rejeição da atividade¹⁶⁵, e outro, em que o ente público não assume uma posição expressa.

Nesta última opção, ou seja, na situação da Administração Pública não decidir expressamente no sentido da oposição, qual a conclusão que deverá retirar-se dessa “inação pública”? Inércia pura e simples (por decurso do prazo legal para decidir sem que tenha havido uma diligente ponderação pública) ou consentimento?¹⁶⁶

O problema da ausência de decisão expressa da Administração Pública há muito que é debatido, nomeadamente ao nível legal, ganhando relevância quanto à necessidade de acautelar os direitos e garantias jurídicas dos cidadãos que se relacionam com a máquina administrativa e esperam dela uma pronúncia. Decorre, desde logo, do n.º 1, do artigo 268.º, da CRP, que entre outros direitos, os cidadãos têm direito de “conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”¹⁶⁷.

Remontando ao CPA de 1991, particularmente ao artigo 109.º, nos casos em que o legislador ordinário não previsse a solução de deferimento tácito perante a inação administrativa, a lei consagrava a opção do designado ato de indeferimento tácito. Assim, ficcionava-se o ato (administrativo) de indeferimento para que o particular, dele destinatário, pudesse recorrer aos meios de impugnação competentes para que a sua pretensão fosse devidamente protegida¹⁶⁸.

A revogação, ainda que não expressa, deste ato de indeferimento tácito sucedeu com a revisão introduzida ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos¹⁶⁹, que possibilitou aos particulares a faculdade de recorrerem ao pedido de condenação da Administração Pública à prática de ato devido, no caso de simples inação pública ou omissão de pronúncia, perdendo-se, assim, por esta via processual, a importância antes concedida à ficção do ato de indeferimento tácito.

Recorrendo à nossa lei do procedimento comum atual, o ente público não tem, neste contexto, qualquer obrigação de decidir favoravelmente, não sendo, por isso, a

¹⁶⁵ Veja-se, para o efeito o disposto no n.º 2, do artigo 134.º, do NCPA.

¹⁶⁶ Consideramos que a questão suscitada merece ser tratada no texto principal, já que, antes da consagração inovadora no NCPA, no n.º 3, do artigo 134.º, não havia consenso. Por um lado, dava-se conta da carência de solução no âmbito do DL n.º 92/2010, de 26 de julho, especificamente na alínea a), do n.º 2, do artigo 8.º, e, por outro lado, sempre que a comunicação prévia com prazo era prevista num regime especial, o significado do silêncio público prévio tendia a diferir.

¹⁶⁷ Cfr. excerto da letra do n.º 1, do artigo 268.º, da CRP.

¹⁶⁸ Cfr. VASQUES, Sofia Afonso, *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 23.

¹⁶⁹ Em diante, “CPTA”.

problemática em apreço subsumível na letra do artigo 129.º, do NCPA, que tem como epígrafe, *Incumprimento de dever de decisão*.

De acordo com o disposto no n.º 3, do artigo 134.º, do NCPA, não haverá lugar a qualquer ato tácito de deferimento, habilitando-se, todavia, “o interessado a desenvolver a atividade pretendida”. Por outras palavras, apesar de não comunicado expressamente, podemos retirar desta inação administrativa a possibilidade do particular prosseguir com a sua pretensão.

Cumpre-nos em face do *supra* exposto tecer uma breve consideração final acerca do entendimento legal atual da ausência de pronúncia inicial da Administração Pública.

De acordo com a solução atual prevista na nossa lei do procedimento comum, entendemos que a categoria da mera comunicação prévia se tende a assemelhar à modalidade objeto de estudo neste ponto, no que especificamente respeita ao significado do silêncio da Administração Pública nesta fase inicial.

Embora essa solução não estranhe quanto à mera comunicação prévia, devido à sua natureza jurídica, verificam-se em ambas as modalidades a faculdade do particular poder avançar com a sua pretensão sem que essa atuação signifique que existiu um, ainda que fictício, ato deferimento.

Esta solução propõe mais reservas quanto à comunicação prévia com prazo, que tenderia a salvaguardar com mais afincos a posição dos privados. Nas palavras de Pedro Gonçalves, a comunicação prévia com prazo aproxima-se da tradicional autorização administrativa, pela razão desta convocar, à semelhança da autorização administrativa, a atuação administrativa na fase prévia, com o escopo de continuar a ser o ente público a promover o controlo da fase inicial do procedimento¹⁷⁰.

Assim, somos de querer que teria andado bem o legislador ordinário se considerasse o silêncio com valor positivo, no que respeita à comunicação prévia com prazo, visto que, ao abrigo da solução atual positivada, o particular não tem como saber se a sua declaração é válida ou não. Por essa razão consideramos que as garantias do particular tenham ficado diminuídas, ficando ele impossibilitado de reclamar graciosamente da Administração Pública uma pronúncia.

3. FIGURAS PRÓXIMAS

¹⁷⁰ Cfr. GONÇALVES, Pedro, *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, 1.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 167 e ss.

A par da figura da comunicação prévia, contemplam-se na nossa lei, nomeadamente, em vários regimes jurídicos especiais, como seja o RJUE, outras formas de controlo prévio das atividades privadas com restrições legais, de que são exemplo as figuras da autorização e a licença administrativas.

Atendendo ao princípio da proporcionalidade, o legislador ordinário deverá analisar concretamente a atividade condicionada ou provisoriamente bloqueada e os correlativos riscos que a sua prática implica, para a partir desse juízo, se engendrar a restrição legal mais adequada. Esta ponderação garante, assim que a posição jurídica dos cidadãos não fique beliscada, implicando que os mesmos não suportem mais sacrifícios do que aqueles que realmente são adequados, necessários e razoáveis para o exercício do seu direito ou a prática de uma atividade.

Na esteira da ordenação proposta por Vieira de Andrade, somos da opinião que a autorização administrativa é entendida como aquela figura que visa “remover um limite imposto pela lei ao exercício de uma actividade fora do domínio administrativo da entidade autorizante (isto é, própria da esfera do destinatário da autorização, seja um particular ou outro órgão administrativo)”¹⁷¹ compreendendo, por um lado, as autorizações no âmbito das relações entre a Administração Pública e os particulares e, por outro, as autorizações num contexto interno, tendo em conta as relações entre os órgãos administrativos, dividindo-as em autorizações constitutivas de legitimação¹⁷² e aprovações.

As primeiras desdobram-se nas dispensas, nas autorizações propriamente ditas de cariz permissivo e nas licenças. As segundas apelidam-se de autorizações constitutivas da legitimação e nas aprovações.

Para o tema em pauta interessa-nos sobretudo a análise da figura da autorização propriamente dita, de carácter permissivo, e bem assim, o estudo da licença administrativa.

¹⁷¹ Vieira de Andrade classifica os atos administrativos, quanto ao seu conteúdo como atos desfavoráveis e atos favoráveis. Os primeiros, - colocam os interessados num quadro de desvantagem -, refletem-se em três modalidades, designadamente, os atos ablatórios, os atos impositivos e os indeferimentos. Quanto aos atos favoráveis, - proporcionam vantagens aos interessados -, compreendem duas categorias, a saber, as concessões e as autorizações em sentido amplo. As concessões podem sistematizar-se como translativas de direitos ou como constitutivas, se se traduzirem na criação de direitos inexecutáveis pela Administração Pública em favor dos interessados. Cfr. VIEIRA de Andrade, J. C., *ob. cit.*, *Lições de Direito...*, pp. 149 e 150.

¹⁷² A autorização constitutiva da legitimação para agir ou da legitimação para a capacidade de agir, consiste na atribuição de autorização ao órgão competente da Administração Pública para a prática do ato, no contexto das atividades em que é exigido o controlo público prévio. Cfr. DIAS, José Eduardo Figueiredo, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, 1.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, p. 443.

No que concerne à autorização administrativa permissiva, esta diz respeito a uma figura jurídico-administrativa que faculta ao particular o exercício de uma atividade referente a um direito que já existia na sua esfera jurídica, mas que estava sujeito a uma condição legal para o seu início: o ato administrativo¹⁷³.

Este interesse particular, na maioria das vezes associado ao exercício de direitos e liberdades fundamentais constitucionalmente protegidos, pode contender com o interesse público que a Administração Pública tem de prosseguir com a sua atividade. Para que não se equacione uma colisão dos mesmos, é exigido ao ente público competente uma ponderação dos interesses em causa, de modo a equilibrá-los, findando essa ponderação num ato de cariz autorizativo, que mais não é do que uma anuência da Administração Pública, concretizada numa decisão administrativa, designadamente o ato administrativo, com carácter solene.

Sem o assentimento da Administração Pública, ponderado de acordo com uma panóplia de requisitos, atinentes à prossecução do interesse público, o ente que pede a autorização não pode concretizar determinado direito ou exercer certo poder.

¹⁷³ No mesmo sentido ia a proposta de Marcello Caetano quanto ao conceito da autorização, definindo-a como “o acto administrativo que permite a alguém o exercício de um seu direito ou de poderes legais”. Cfr. CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo, revisto e actualizado pelo Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, 10.^a edição, 8.^a reimpressão, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2005, p. 459. Defendendo um ponto de vista totalmente diferente do modelo tradicional que promove a distinção entre autorização e licença administrativas, é o preconizado por Carla Amado Gomes. Citando a proposta da Autora, “Ora, a questão reside em que, sempre que a lei investe a Administração no poder de controlar preventivamente o exercício de uma determinada liberdade pelo particular, emitindo um acto que disciplina os termos do exercício desse poder de facto (porque ainda não recoberto com o acto de controlo) numa lógica de ingerência proporcional à intensidade com que o interesse público se manifesta nesse contexto, o acto reveste uma inegável dimensão constitutiva: no mínimo, porque reconhece formalmente a existência do direito, atestando a sua natureza; no máximo, porque acomoda conformativamente meros interesses de facto, criando direitos e deveres na esfera jurídica do particular a partir da resolução da equação de interesses presente na norma habilitante”. A Autora não concorda com o cânone tradicional que preconiza a pré-existência de direitos na esfera do particular, uma vez que estes só existem e se constituem com a atuação pública prévia. A Autora conclui a sua exposição defendendo não haver verdadeiramente uma distinção entre autorização e licença, revelando-se as mesmas “noções equívocas”. Cfr. GOMES, Carla Amado - «Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente». Edição digital (e-book). Lisboa. 2012. [Consultado em 1 de dezembro de 2015]. Disponível em: < http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf >.

Com o mesmo entendimento, veja-se a proposta de António Dias Garcia, considerando que a “atribuição da autorização marca o momento em que o particular acede ao direito. Antes da autorização administrativa não há direito: o particular detém um interesse tutelado indirectamente pela lei.”. Cfr. António Dias GARCIA, «A autorização administrativa», *Boletim do Ministério Público*, n.º 425, (1993), p. 63. Já em 1940, a proposta G. Ortolani considerava que o particular não possuía qualquer direito, poder ou autoridade, antes do ente público conceder a autorização administrativa, existindo antes da autorização, no máximo, um direito imperfeito. Cfr. G. ORTOLANI, *et al.*, «Autorizzazione e approvazione», in *Scritti Giuridici in onore di Santi Romano*, Vol. II (Diritto amministrativo), Cedam, Padova, 1940, p. 282.

Por seu turno, a licença administrativa, também conhecida por autorização constitutiva de direitos¹⁷⁴, concretiza-se na emanção de um ato administrativo constitutivo de um direito subjetivo¹⁷⁵ em favor dos particulares, querendo com isto dizer que antes dessa outorga pública prévia inexistente qualquer direito subjetivo na esfera privada.

Esta solução legal é utilizada em domínios que se encontram, *ab initio*, vedados preventivamente pela lei¹⁷⁶, nomeadamente no âmbito da atividade edificatória, que como sustenta André Folque é “relativamente proibida e só a comunicação prévia, a licença ou a autorização permitem exercer o direito ou constituí-lo”¹⁷⁷.

Os interessados terão de se dirigir ao ente público competente, para que este, depois da necessária ponderação, emita a respetiva licença administrativa. Esta ponderação inclui uma margem de discricionariedade mais ampla em relação àquela que pode vislumbrar-se no contexto das autorizações. Depois de ponderadas as circunstâncias concretas, e na certeza que o interesse público está devidamente protegido, a Administração Pública pode desbloquear a proibição legal que impedia sobre as ditas atividades, atribuindo ao particular o direito de exercício dessa atividade.

Em jeito de síntese, fazendo nossas as palavras de José Eduardo Figueiredo Dias, “a distinção entre autorizações constitutivas e autorizações permissivas passa pelo

¹⁷⁴ Em sentido diverso veja-se a opinião de Diogo Freitas do Amaral, defendendo que as autorizações nunca podem ser constitutivas pela razão de terem como propósito a remoção de limites a direitos já existentes na esfera do particular. A sistematização proposta por Diogo Freitas do Amaral é diferente da vertida no texto principal, considerando o Autor que os atos administrativos podem traduzir-se em atos primários impositivos e em atos primários permissivos. Os primeiros constroem o destinatário a abster-se da prática de determinado comportamento, proibindo-o, ou, por outra banda, impelem que o destinatário obedeça a certa ordem. Estes atos podem desdobrar-se em atos de comando, atos punitivos, atos ablativos e, por fim, podem prever a forma de juízos. Por seu turno, os atos primários permissivos desdobram-se naqueles que “conferem ou ampliam vantagens” ou nos que “eliminam ou reduzem encargos”. Os primeiros concretizam-se em autorizações, licenças, concessões, admissões, delegações e subvenções e os segundos têm a natureza de dispensa ou de renúncia. Cfr. FREITAS do Amaral, Diogo, com a colaboração de Pedro MACHETE e Lino TORGAL, *ob. cit.*, *Curso de Direito Administrativo*, ..., pp. 281 a 292.

¹⁷⁵ De acordo com o entendimento de Vieira de Andrade, os direitos subjetivos compreendem três categorias, a saber os direitos transitivos ou de natureza obrigacional, os direitos intransitivos ou absolutos e, por fim, os direitos potestativos. O ato administrativo que concretiza a atuação pública traduz-se no cumprimento de um dever jurídico por parte da Administração Pública. Este dever jurídico ou obrigação pode assumir diversas formas, concretamente, de fazer, de não fazer, de dar ou de suportar. A figura das licenças administrativas enquadra-se no contexto da primeira categoria aludida, constituindo uma obrigação pública de *facere*. Cfr. VIEIRA de Andrade, J. C., *A Justiça Administrativa, Lições*, 11.^a edição, Almedina, Coimbra, 2011, p. 62.

¹⁷⁶ Como já destacava Marcello Caetano, a licença administrativa corresponde ao “acto administrativo que permite a alguém a prática de um acto ou o exercício de uma actividade relativamente proibidos”. Cfr. CAETANO, Marcello, *ob. cit.*, *Manual de Direito Administrativo*, ..., p. 459.

¹⁷⁷ Assim, FOLQUE, André, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 157.

maior (no primeiro caso) ou menor (no segundo) constrangimento que a lei estabelece à actividade do particular”¹⁷⁸.

Certamente motivado pelos desígnios europeus de simplificação de procedimentos, concretizados neste âmbito, na gradual substituição das figuras da autorização e licença administrativas, a tendência que se assiste no nosso ordenamento jurídico atual direciona-se para a adoção frequente da figura da comunicação prévia.

Porém, a autorização e a licença administrativas ainda são utilizadas, em muitos casos, no âmbito de atividades e exercício de direitos que envolvem um risco maior para o interesse público.

Estas figuras jurídico-administrativas, embora impliquem mais burocracia e tempo necessário para a atividade pública de ponderação de admissão (ou não) das mesmas, constituindo, por esta via, uma desvantagem, garantem, por outra banda, aos particulares mais segurança e confiança no tráfico jurídico.

A figura da comunicação prévia, por sua vez, apesar de mais simples, atribui ao particular diversos papéis, designadamente, o de propulsor ou promotor do projeto, o de responsável pela verificação do cumprimento das condições legais, “impondo-se” até o papel de *dominus* do procedimento, no âmbito das meras comunicações prévias.

CAPÍTULO II - A COMUNICAÇÃO PRÉVIA NO RJUE

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

No concernente à atividade de gestão urbanística, associada à ocupação, uso e transformação dos solos, esta pode ser desenvolvida pela própria Administração Pública ou, por outra banda, promovida e realizada pelos particulares, ainda que sob o exame da primeira.

Quando a gestão urbanística em causa se coaduna com a gestão não sistemática¹⁷⁹, ou seja, quando se afigura objeto de programação pelos particulares

¹⁷⁸ Cfr. DIAS, José Eduardo Figueiredo, *ob. cit.*, *A Reinvenção da Autorização Administrativa...*, p. 446.

¹⁷⁹ A gestão urbanística desdobra-se na gestão programada, quando compete à Câmara Municipal a execução sistemática de planos, na gestão não programada ou não sistemática, definida no texto principal e na gestão assente na reabilitação urbana. Assim - OLIVEIRA, Fernanda Paula, *et al.* - «Contraordenações urbanísticas: os casos», in Regime Geral das Contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais. Coleção de Formação Contínua. Centro de Estudos Judiciários, (2015), pp. 63 e 64. [Consultado em 1 de dezembro de 2015]. Disponível em:

interessados na promoção e desenvolvimento de uma certa operação urbanística, será o RJUE¹⁸⁰ o regime especial competente e aplicável.

O RJUE consagra o conjunto normativo aplicável à realização das operações urbanísticas¹⁸¹, *i.e.*, aquelas “intervencções nos solos para fins não naturais”¹⁸², que por afetarem diversos interesses públicos, como sejam, o do ambiente ou o do ordenamento do território, têm de ser restringidas por normas legais e regulamentares, estando, também por essa razão, a maioria delas, submetidas a exame ou controlo preventivo, no sentido de se avaliar o seu cumprimento com os ditames legais.

Os procedimentos de controlo preventivo previstos no atual RJUE concretizam-se nos procedimentos de licenciamento, de autorização e de comunicação prévia, utilizados proporcionalmente, consoante, o grau de relevância urbanística.

De seguida procederemos à exposição do procedimento da comunicação prévia, analisando a sua evolução legal, denotando, mais concretamente, as principais diferenças existentes entre o procedimento da comunicação vigente antes da última alteração de fundo ao RJUE, introduzida pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro e, bem assim, o entendimento legal vigente do procedimento ora em pauta.

2. COMUNICAÇÃO PRÉVIA NO DL N.º 177/2001

O âmbito de aplicação do procedimento da comunicação prévia conforme regulado na versão originária do RJUE, circunscrevia-se às operações urbanísticas com escassa relevância, dispensadas regulamentarmente de licença ou de autorização, sendo também utilizada quanto às obras de alteração no interior dos edifícios não classificados, desde que as mesmas não interferissem com a estrutura resistente dos edifícios, fachada, cêrceas e forma do telhado.

Cabia ao interessado na operação urbanística objeto de comunicação prévia, comunicar ou declarar ao ente público competente que pretendia erigir aquela obra, entregando com a comunicação prévia, apenas aqueles documentos imprescindíveis à

<http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo/Regime_geral_contraordenacoes_contraordenacoes_administrativas_fiscais.pdf>.

¹⁸⁰ O RJUE entrou em vigor com o DL n.º 555/99, de 16 de dezembro.

¹⁸¹ De acordo com o disposto na alínea j), do artigo 2.º, do RJUE, são urbanísticas as operações materiais de urbanização, de edificação, utilização dos edifícios ou do solo desde que, neste último caso, para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água.

¹⁸² Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *et al.*, - «Contraordenações urbanísticas: os casos», *ob. cit.*, Regime Geral das Contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais..., p. 65.

identificação da obra, tendo, para o efeito, de constar da mesma, a assinatura do técnico legalmente habilitado e o respetivo termo de responsabilidade¹⁸³.

A partir do momento em que o particular cumpria com o seu dever de informar a Administração Pública da sua pretensão, mais concretamente o Presidente da Câmara Municipal, a lei prescrevia 20 dias para a apreciação liminar da comunicação entregue.

Se a Administração Pública denotasse que o procedimento adotado pelo particular não era o indicado nos termos da lei, teria de decidir, nos 20 dias para a apreciação liminar, a sujeição da obra ao procedimento de licenciamento ou ao de autorização.

Se não existisse pronúncia pública expressa, no decurso do prazo legal determinado, o silêncio da Administração Pública granjeava valor positivo, *i.e.*, auferia o efeito permissivo, ainda que, na esteira do entendimento doutrinal mais autorizado, não se entendesse que esse valor decorria de um ato tácito de deferimento¹⁸⁴.

O procedimento da comunicação prévia vigente ao tempo afigurava-se com uma natureza simples, não implicando igualmente, e no nosso modesto ver, uma diminuição das garantias dos particulares, mas apenas uma habilitação simplificada para a satisfação da pretensão do particular.

Nas palavras de Maria Manuel Leitão Marques, a positivação e o conseqüente recurso às comunicações prévias compreende vantagens, uma vez que, “para além de não se gastarem meios a controlar situações de baixo risco (onde o custo do controlo não compensa o benefício), esta mudança permite poupar recursos para um controlo mais efectivo e ágil dos casos que merecem efectivamente uma verificação cuidadosa e prévia”¹⁸⁵.

3. COMUNICAÇÃO PRÉVIA COM PRAZO NA LEI N.º 60/2007

¹⁸³ Cfr. Carlos José BATALHÃO, *ob. cit.*, «A comunicação prévia: do modelo teórico à experiência autárquica», ..., p. 65.

¹⁸⁴ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda, *et al.*, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, 3.^a edição, Almedina, Coimbra, 2012, p. 339. Em sentido diverso se traduzia o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Administrativo (em diante, “STA”), prescrevendo que perante o silêncio da Administração Pública, se deveria retirar a conclusão que a lei ficcionava um ato tácito de deferimento. Assim, “Decorrido esse prazo sem que haja pronúncia sobre a comunicação prévia apresentada, considera-se tacitamente deferida a pretensão a que respeita, conforme o disposto no artigo 111, alínea c) do referido diploma legal”. Cfr. Acórdão do STA, processo n.º 01892/03, de 5 de fevereiro de 2004, Relator, Adérito Santos. [Consultado em 1 de Dezembro de 2015]. Disponível em: <www.dgsi.pt>.

¹⁸⁵ Cfr. MARQUES, Maria Manuel Leitão, *ob. cit.*, *Serviço Público, que futuro?...*, p. 70.

A Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro constituiu uma revisão de fundo em várias disposições do RJUE, nomeadamente, no cenário dos procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas, erigindo o procedimento da comunicação prévia a procedimento-regra¹⁸⁶.

A oitava revisão legislativa preceituou uma comunicação prévia caracterizada por impor ao particular várias exigências, colocando-o numa posição de propulsor, primeiro examinador e, principalmente, propôs que o particular assumisse um estatuto que envolvia mais responsabilidades.

Um exemplo paradigmático desta atribuição de mais responsabilidades associava-se à inexistência de alvará realizado pela autoridade municipal competente, atestando a regularidade dos documentos instrutórios apresentados com a comunicação prévia. De acordo com o exemplo referido, não podemos deixar de assinalar um aspeto (cada vez mais observado) inerente à assunção privada de responsabilidades públicas verificado atualmente, que se resume a dizer que também os particulares fazem Administração Pública.

Assim, o momento inicial de entrega da comunicação prévia no ente público competente, traduzia-se na obrigatoriedade de apresentação de todos os elementos respeitantes à execução da operação urbanística que o particular se propunha desenvolver, como sejam a apresentação do plano de segurança e saúde e o livro de obra com a indicação da data de abertura¹⁸⁷.

Após a entrega eletrónica da comunicação prévia¹⁸⁸, preceituava o artigo 11.º, do RJUE, uma fase de apreciação liminar da comunicação prévia, impelindo o ente público municipal a intervir na fase inicial do procedimento, tendo como propósito a verificação

¹⁸⁶ Na linha do Programa Simplex em vigor no ano de 2007, o regime da atividade edificatória vigente foi alterado no sentido de incorporar no mesmo, modos de atuação das entidades públicas menos burocráticos, particularmente no que respeita aos seus procedimentos. De entre as medidas consagradas destacam-se a eliminação gradual do procedimento de autorização, verificando-se, igualmente, uma nova configuração dos procedimentos de licenciamento e de comunicação prévia.

Outra medida manifestada no regime jurídico em apreço refere-se à redução do controlo público prévio, ao abrigo da tendência que propende para a deslocação do tradicional controlo (fiscalização) prévio, protagonizado pela Administração Pública, para outro, mais tardio, ativado aleatoriamente após o início da operação urbanística, o chamado controlo *a posteriori*, também realizado pelo ente público, particularmente pelos municípios. Para além desta reconfiguração, a alteração legislativa visou também o reforço da responsabilização dos profissionais a quem compete a direção das obras. Cfr. OLIVEIRA, Fernanda, *et al.*, *ob. cit.*, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*,..., p. 41.

¹⁸⁷ Os elementos instrutórios que tinham de ser entregues com a comunicação prévia pelo particular constavam da Portaria n.º 232/2008, de 11 de março, designadamente, no n.º 2, do artigo 10.º, no n.º 2, do artigo 12.º e no n.º 2, do artigo 17.º.

¹⁸⁸ De acordo como disposto no artigo 12.º, do RJUE à data em vigor, cabia ao particular publicitar a comunicação prévia, no local da execução da obra, no prazo de 10 dias a contar da apresentação daquela.

dos pressupostos legais exigidos e, bem assim, averiguar se constavam todos os elementos instrutórios exigidos. No fim do saneamento liminar, o ente público municipal podia determinar uma de três soluções: a notificação do particular no prazo de 8 dias a contar da data da apresentação da comunicação prévia, para que este procedesse a um aperfeiçoamento da comunicação, devido à falta de algum documento exigido, ou, por outra banda, a rejeição liminar da comunicação prévia, ordenada no prazo de 10 dias a contar da apresentação da comunicação prévia, na situação de não verificação dos pressupostos legais ou pela existência de erros insanáveis. No caso de silêncio da Administração, presumia-se que tinha sido dado seguimento ao procedimento por o mesmo cumprir com todas as condições legais exigidas.

Sem prejuízo da fase de saneamento de cariz preliminar, o RJUE consagrava uma intervenção prévia pública, podendo resultar da mesma, um ato de rejeição, determinado até 20 dias¹⁸⁹ após a data da apresentação da comunicação prévia, suscetível de vetar a pretensão do particular, quando a Administração Pública verificasse que a operação urbanística em causa carecia de legalidade¹⁹⁰, ou por seu turno, decorrido esse prazo legal, sem que tivesse existido uma pronúncia pública expressa de rejeição, entendia-se que a Administração Pública tinha aceitado tacitamente a pretensão do particular.

3.1. ATO DE REJEIÇÃO DA COMUNICAÇÃO PRÉVIA

Ao lado das palavras de João Miranda¹⁹¹, “o procedimento de comunicação de início de actividade constitui um modelo intermédio entre a sujeição das actividades privadas a um controlo administrativo preventivo e a existência de um controlo administrativo exclusivamente sucessivo, uma vez que a Administração conserva um poder de oposição ao início da actividade”¹⁹².

¹⁸⁹ Tendo em conta o n.º 2, do artigo 36.º, do RJUE, o prazo era ampliado para 60 dias, no caso de recurso a consulta de entidades externas.

¹⁹⁰ Note-se que este ato de rejeição não coincide com o ato de rejeição liminar previsto no n.º 4, do artigo 11.º, do RJUE.

¹⁹¹ João Miranda não simpatizava, porém, com a arquitetura da figura prescrita no RJUE então vigente, salientando que o “*procedimento de comunicação prévia* constitui, na prática, um procedimento simplificado de licenciamento ou, noutra perspetiva, desempenha a mesma função que cabia anteriormente ao procedimento de autorização”. Cfr. MIRANDA, João, *ob. cit.*, *A função pública urbanística e o seu exercício*,..., p. 476.

¹⁹² Cfr. MIRANDA, João, *ob. cit.*, *A função pública urbanística e o seu exercício*,..., pp. 464 e 465.

A afirmação anterior convoca para a nossa análise o disposto no então vigente artigo 36.º, do RJUE, decorrendo dessa disposição normativa, a necessidade de intervenção expressa da Administração Pública, sempre que se afigurasse necessário vetar a comunicação prévia apresentada pelo particular, por esta se mostrar ferida de ilegalidade.

O desenho da figura exigia, por isso, um ato promovido por uma autoridade pública que tinha a natureza de *ato administrativo negativo*, como se de um ato de indeferimento a um requerimento se tratasse (embora não fosse esse o caso)¹⁹³.

Convocando o entendimento jurisprudencial da matéria em apreço, nomeadamente, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul¹⁹⁴, a Relatora defendia, a propósito do regime da comunicação prévia consagrado no RJUE vigente à época que “na comunicação prévia só existe dever de decisão (ou de pronúncia) caso a pretensão privada seja contrária à lei – ou seja, se a decisão for no sentido da rejeição da comunicação -, pois nesse procedimento administrativo não está prevista a emissão de uma decisão administrativa favorável, isto é, tal procedimento conclui-se com o esgotamento de um prazo (...) e, deliberadamente, sem a exigência de tomada de uma decisão administrativa (expressa) favorável”¹⁹⁵.

Da análise legal e jurisprudencial realizada, concluímos que o procedimento de comunicação prévia então vigente, solicitava tanto a ação do particular na fase da iniciativa procedimental, como na conclusão do mesmo, prescrevia a observância de um eventual dever de decisão pública, concretizado num ato administrativo de autoridade, no caso da Administração Pública entender que determinada comunicação prévia, porque ilegal, devia ser banida da ordem jurídica, opondo-se expressamente à mesma.

No que respeita ao meio contencioso mais adequado para a defesa da posição do particular, no caso de ele não se conformar com o ato administrativo de rejeição da comunicação prévia, não existia uma resposta unívoca. Na impossibilidade de recurso ao meio prescrito no então artigo 112.º, do RJUE, designado Intimação judicial para a prática de ato legalmente devido, por ser aplicável somente para o procedimento de licenciamento, a solução que se afigurava mais viável era o recurso ao expediente da ação administrativa especial, na categoria de impugnação de ato administrativo

¹⁹³ Cfr. GONÇALVES, Pedro - «Simplificação procedimental e controlo prévio das operações urbanísticas», p. 15. [Consultado em 1 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.pedrocostagoncalves.eu/PDF/textos/simplificacao.pdf>>.

¹⁹⁴ Em diante, “TCA”.

¹⁹⁵ Cfr. Acórdão do TCA Sul, processo n.º 11988/15, de 9 de julho de 2015, Relatora, Catarina Jarmela. [Consultado em 1 de Dezembro de 2015]. Disponível em: <www.dgsi.pt>.

legalmente devido¹⁹⁶, compreendendo-se o ato de rejeição como um impróprio ato de indeferimento negativo¹⁹⁷.

3.2. “ATO” DE ADMISSÃO DA COMUNICAÇÃO PRÉVIA

A prescrição legislativa do artigo 36.º-A, do anterior RJUE, dispunha que passado o prazo legal de 20 dias sem que o ente municipal competente tenha vetado expressamente a comunicação prévia, disponibilizava-se na plataforma eletrónica, a informação que a comunicação não tinha sido rejeitada, o que significava que a mesma tinha sido admitida¹⁹⁸.

Avaliando os dois resultados possíveis que podiam resultar do procedimento de comunicação prévia, enquanto que na situação de discordância pública com a manutenção de certa comunicação prévia no ordenamento jurídico, porque ilegal, cabia à Administração Pública um dever de veto expresse, nesta segunda hipótese de conclusão do procedimento, esse dever de decisão não existe.

Esta solução legal¹⁹⁹ concedia, assim, aos particulares interessados um título elaborado pelo ente público, com a informação de que a comunicação prévia não tinha sido rejeitada, o mesmo querendo significar, que a mesma fora admitida, tratando-se este de um ato certificativo de natureza declarativa²⁰⁰.

O entendimento da doutrina mais autorizada, relativamente à natureza jurídica do ato de admissão sustentava que “em causa não está um tradicional acto tácito na medida em que este ocorre quando, tendo a Administração um *dever legal de decidir*, não o faça dentro do prazo estipulado”²⁰¹.

¹⁹⁶ A título de mera curiosidade legal, com as alterações recentemente introduzidas no CPTA, através do DL n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, deixaram de existir as designações de ação administrativa especial e ação administrativa comum, sendo somente vigente a ação administrativa.

¹⁹⁷ Assim era a proposta avançada por Pedro Gonçalves. Cfr. GONÇALVES, Pedro, *ob. cit.*, - «Simplificação procedimental e controlo prévio das operações, ...», p. 15.

¹⁹⁸ Na eventualidade de ausência ou mau funcionamento da plataforma eletrónica, a Portaria 216-A/2008, de 3 de março, previa no artigo 8.º, a possibilidade do particular pedir em suporte papel, uma certidão de não rejeição da comunicação prévia.

¹⁹⁹ Note-se a título comparativo, que o silêncio da Administração Pública de valor positivo consagrado na solução legal vertida no texto principal não coincide, porém, com a estatuição do atual n.º 3, do artigo 134.º, do NCPA, permitindo apenas que o particular avance com o desenvolvimento da sua pretensão, sem que esse silêncio signifique que o ente público competente deferiu a sua pretensão.

²⁰⁰ No mesmo sentido vai o entendimento do *supra* referido Acórdão do TCA Sul, “trata-se apenas de um acto declarativo e não constitutivo como o Tribunal a quo à força - mas sem que lhe assista qualquer razão - o qualifica ou pretende ver qualificado”. Cfr. Acórdão do TCA Sul, processo n.º 11988/15, de 9 de julho de 2015, Relatora, Catarina Jarmela. [Consultado em 1 de Dezembro de 2015]. Disponível em: <www.dgsi.pt>.

²⁰¹ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda, *et al.*, *ob. cit.*, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, ..., p. 347.

O meio contencioso mais idóneo para a salvaguarda das posições jurídicas dos particulares, perante a ausência de confirmação da não rejeição da comunicação prévia seria, no contexto do contencioso pré-contratual, o meio de Intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões, previsto nos artigos 104.º e ss., do CPTA²⁰².

Sintetizando, diremos que a solução veiculada pelo RJUE à data em vigor, embora delineada com uma *pena* mais exigente, do ponto de vista, da atribuição de mais responsabilidades aos particulares, garantia-lhes, por outra banda, mais segurança jurídica, permitindo que existisse uma relação jurídica procedimental mais participada por ambos os lados, numa lógica de diálogo, que a nosso ver, revela muita importância para a parte mais frágil da relação jurídica procedimental, o particular.

4. A MERA COMUNICAÇÃO PRÉVIA ATUAL

A décima quarta revisão realizada ao RJUE, através do DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, veio propor uma reconfiguração profunda ao procedimento da comunicação prévia, desde logo, pela razão de deixar de ser comunicação prévia com prazo para passar a ser uma mera comunicação prévia, que consiste, nos termos e para os efeitos do n.º 2, do artigo 34.º, do RJUE, a uma “declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos”.

O desenho atual da comunicação prévia permite que ao princípio da autoridade pública suceda o princípio da autorresponsabilização dos particulares²⁰³.

A importância disponibilizada ao procedimento ora em pauta ficou diminuída, uma vez que a intenção do legislador ordinário se traduziu na consagração do procedimento de licenciamento como regime regra, ao contrário do que sucedia no

²⁰² Cfr. OLIVEIRA, Fernanda, *et al.*, *ob. cit.*, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*,..., p. 348. Em sentido diverso, situava-se a proposta de Pedro Gonçalves, defendendo que “na nossa interpretação, apesar da ausência de informação, o facto de ter decorrido o prazo de rejeição habilita o interessado a executar as operações urbanísticas comunicadas, encontrando-se a Administração obrigada a suprir a falta de informação pelo sistema informático, através da emissão (aqui sim) de um comprovativo da admissão”. Cfr. GONÇALVES, Pedro, *ob. cit.*, - «Simplificação procedimental e controlo prévio das operações, ..., p. 16.

²⁰³ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda, *et al.*, «A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro», *ob. cit.*, *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*,..., p. 67.

âmbito do RJUE anterior, aplicando-se residualmente, nos casos previstos na lei, o procedimento da comunicação prévia.

Avaliando a positivação legal do procedimento da comunicação prévia, decorrente da alteração legislativa de 2014, entendemos que o legislador não usou do rigor técnico necessário na regulação do mesmo, conforme se pode verificar pela leitura do n.º 1, do artigo 4.º, do RJUE, uma vez que a letra da lei manteve a designação de comunicação prévia com prazo.

Esta incoerência legislativa resulta do facto de atualmente as operações urbanísticas, sujeitas ao regime da comunicação prévia, não implicarem o controlo público prévio que era exigido antes da alteração preconizada pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro.

Ora, no RJUE atual, entendemos que a comunicação prévia se assemelha com a modalidade da mera comunicação prévia, e não com a comunicação prévia com prazo.

Não prevendo a lei qualquer ato prévio permissivo de natureza pública e, bem assim, um dever público de pronúncia de oposição à comunicação prévia apresentada pelo particular²⁰⁴, nos termos do n.º 1, do artigo 35.º, do RJUE, consideramos que ao contrário da regulação normativa das suas primeiras versões, que observava a existência de três procedimentos de controlo preventivo das operações urbanísticas, atualmente o procedimento de controlo em pauta posiciona-se no âmbito dos procedimentos de controlo sucessivo ou *a posteriori*²⁰⁵.

²⁰⁴ De acordo com o regime da comunicação prévia atual, o particular não espera da Administração Pública, nem uma decisão favorável nem desfavorável, uma vez que a Administração não tem a obrigação de controlar, opor ou, simplesmente, notificar o particular que recebeu a sua pretensão.

Quanto a esta última questão, apesar do título da comunicação prévia ser o comprovativo de entrega da comunicação, assim como, o comprovativo do pagamento das taxas, a ausência de um controlo público prévio pode levar o particular, *homem médio*, a cometer uma ilegalidade “inconsciente” de não pagamento da taxa devida aquando da submissão eletrónica da mera comunicação prévia, conforme exige o n.º 7, do artigo 7.º, do RJUE, pressupondo, erroneamente, que só deverá auto liquidar a respetiva taxa quando for notificado para tal, pelo órgão da Administração Pública competente.

Ora, neste caso em concreto, consideramos que a positivação RJUE podia prever, no mínimo, que constasse do comprovativo eletrónico da sua apresentação, a informação que o particular deveria auto liquidar a taxa líquida devida num determinado prazo. Contrariamente, de acordo com o RJUE atual, ele poderá permanecer na ilegalidade, mesmo que os restantes requisitos legais tenham sido cumpridos, designadamente, a entrega de todos os documentos requeridos. Esta situação de ilegalidade, pode implicar que a mera comunicação prévia caduque, nos termos do n.º 2, do artigo 71.º, do RJUE, por falta de pagamento da taxa devida, de acordo com o n.º 3, do artigo 34.º, do RJUE no prazo de 60 dias, contados a partir do fim do prazo para a notificação a que se refere o n.º 2, do artigo 11.º, do RJUE, *i.e.*, 8 dias.

²⁰⁵ Considerando-se, deste modo uma exceção à regra prevista no n.º 2, do artigo 58.º, da Lei 31/2014, de 30 de maio, que prescreve que “a realização de operações urbanísticas depende, em regra, de controlo prévio vinculado à salvaguarda dos interesses públicos em presença e à definição estável e inequívoca da situação jurídica dos interessados”.

Não há, portanto um ónus do lado da Administração Pública de carácter prévio, no sentido de avaliar a conformidade da comunicação prévia com as normas legais, num momento em que a obra ainda não foi iniciada.

O único controlo prévio público que pode acontecer, é o que se encontra previsto na alínea a), do n.º 1 e n.º 3, do artigo 11.º, *ex vi* do n.º 7, do artigo 35.º, todos do RJUE, que constitui a fase de saneamento preliminar. Assim, competirá ao ente municipal competente apreciar se a operação urbanística em causa cumpre com os requisitos legais e regulamentares exigidos, e bem assim, se a mesma está devidamente instruída de acordo com os elementos específicos da comunicação prévia, previstos no Anexo I, da Portaria n.º 113/2015, de 22 de abril.

O resultado dessa apreciação liminar pode levar o ente municipal competente a considerar que a comunicação prévia analisada necessita de ser aperfeiçoada, convidando o particular a corrigi-la no prazo legal de 15 dias, sob pena de rejeição liminar.

Tendo em conta a solução legal atual, consideramos que apesar de previsto este expediente da responsabilidade do ente municipal, temos sérias dúvidas acerca da sua aplicação plena e efetiva, nomeadamente, pela razão do mesmo só poder ser utilizado num prazo muito curto, a saber, no prazo de 8 dias a contar da data da apresentação da comunicação prévia.

No que respeita aos meios de reação contenciosos ao dispor do particular lesado decorrente da inércia pública nesta fase inicial (nomeadamente, por falta de diligência), a proposta de Fernanda Paula Oliveira vai no sentido da admissão da possibilidade de o particular poder recorrer a uma ação de responsabilidade civil por omissão contra a Administração Pública, desde logo, sustentada nos termos gerais do artigo 22.º, da CRP, pedindo a sua condenação²⁰⁶.

O pedido de condenação deverá alicerçar-se no facto de apesar da existir um expediente legal que permitia ao ente municipal, a título prévio, verificar diligentemente a legalidade da operação urbanística, o mesmo tenha permanecido na inércia, sem que nada tenha feito, frustrando por essa razão as posições jurídicas dos cidadãos, que entretanto, já deram início à obra ou até, por ventura, já a terminaram.

Apesar de comungarmos com a proposta da Autora, diríamos que este meio de reação contenciosa se asseverará demasiado oneroso e moroso para o particular lesado.

²⁰⁶ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *et al.*, - «Contraordenações urbanísticas: os casos», *ob. cit.* Regime Geral das Contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais..., p. 70.

Na maioria das vezes a comunicação prévia é utilizada para aquelas operações urbanísticas de menor dimensão, construída, muitas vezes, pelo particular que investe a pulso na mesma, que dificilmente, terá recursos económicos suficientes para iniciar uma batalha judicial contra a Administração Pública, capaz de demorar anos e, no final, suportar o risco de a sentença se lhe revelar desfavorável.

Neste sentido, entendemos que não existe um verdadeiro procedimento administrativo de controlo prévio, uma vez que, inexistente tendencialmente qualquer momento que implique a obrigatoriedade de uma decisão administrativa de cariz preventivo.

4.1. SOLUÇÃO ATUAL – APRECIÇÃO CRÍTICA

Quando se trate de operações urbanísticas em que o procedimento a seguir seja o da comunicação prévia, o n.º 6, do artigo 4.º, do RJUE, concede, inovadoramente, ao particular a faculdade de escolha, no requerimento inicial²⁰⁷, entre o procedimento da comunicação prévia ou o do licenciamento. Questionando a bondade da solução legal, será que este artigo não poderá servir como uma válvula de escape para o procedimento de licenciamento?

A nossa interrogação está diretamente relacionada com a atual regulação normativa da comunicação prévia no regime jurídico em apreço, que redigida ao abrigo de propósitos de simplificação procedimental, no respeito pelo princípio da racionalização, previsto no n.º 5, do artigo 267.º, da CRP, não se detém, por outra parte, com tanto cuidado, relativamente à proteção da confiança dos cidadãos, contemplado no espírito do n.º 2, do artigo 266.º, da CRP.

Embora *ab initio* se possa considerar que este procedimento de controlo traga vantagens na ótica da simplificação procedimental, proporcionando aos particulares interessados uma agilização do procedimento, e por conseguinte, um início mais célere da operação urbanística, a verdade é que esta flexibilização, concretizada na assunção da maioria da responsabilidade²⁰⁸, reforçada pela inexistência de um controlo público

²⁰⁷ Relativamente à expressão “requerimento inicial”, embora estas sejam as palavras da lei, entendemos que rigorosamente não pode defender-se que o particular que apresenta uma comunicação prévia ao ente municipal competente, solicita um pedido através de requerimento, uma vez que a natureza jurídica da figura da comunicação prévia não se assume condicionada por ato administrativo da autoria da Administração Pública, no sentido de deferir ou indeferir a pretensão do particular.

²⁰⁸ Veja-se o disposto no artigo 10.º, do RJUE que tem como epígrafe Termo de responsabilidade. De acordo com o n.º 1 do preceito, a comunicação deverá contemplar uma declaração dos autores dos

prévio ativo, pode revelar-se demasiado onerosa e morosa para os mesmos, podendo provocar, paralelamente, o aumento das operações urbanísticas executadas à margem da lei²⁰⁹.

Na esteira do entendimento doutrinal de Fernanda Paula Oliveira, a Autora adverte que o ente municipal competente, apesar de não ter o dever de decidir pela rejeição da comunicação prévia numa fase inicial, antes da operação urbanística ter início, deve reagir o mais rapidamente possível após o início dos trabalhos.

Nas palavras da Autora, “a Administração deve atuar, nestes casos, preventivamente e o mais antecipadamente possível, apreciando a pretensão de imediato assim que a comunicação lhe for feita (...), de forma a verificar se ela cumpre todas as normas aplicáveis e, caso tal não aconteça, de forma a *obstar* à sua execução, adotando o mais antecipadamente possível as medidas adequadas para o efeito”²¹⁰.

Apreciando os meandros da proposta da Autora, teremos de manifestar, ainda que brevemente, as nossas dúvidas. Embora considerando que o modo de atuação da Administração Pública deveria ser efetuado tal como Fernanda Paula Oliveira sustentou, *i.e.*, o “mais antecipadamente possível”, não é essa, de todo, a interpretação que decorre dos ns.º 8 e 9, do artigo 35.º, do RJUE.

O regime jurídico vigente da urbanização e edificação institui um único momento público de controlo, que tem lugar num tempo em que a operação urbanística pode já ter sido executada pelo interessado²¹¹. Tendo em conta o preceituado no n.º 9, do artigo 35.º, do RJUE, esse dever de fiscalização só termina decorridos dez anos da data da emissão da comunicação prévia.

Assim, embora não se verifiquem inicialmente consequências negativas, estas poderão vislumbrar-se, a longo prazo, em sede de fiscalização pública sucessiva. O resultado final da fiscalização poderá, deste modo, tornar-se demasiado gravoso para o

projetos, que assevere que os projetos foram preparados em conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis, nomeadamente as normas técnicas de construção em vigor.

²⁰⁹ As operações urbanísticas executadas ao arropio da lei são justificadas pelos particulares, tendo em conta diversas razões, nomeadamente porque não conhecem a lei reguladora, pelo fornecimento de informação errada pelo construtor, mas também pelo motivo dos custos económicos associados aos processos da comunicação prévia.

²¹⁰ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *et al.*, - «Contraordenações urbanísticas: os casos», *ob. cit.* Regime Geral das Contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais..., p. 70.

²¹¹ Atente-se que ao abrigo do disposto no n.º 4, do artigo 4.º, do RJUE, o particular não recorre somente ao procedimento da comunicação prévia no caso de pretender iniciar um projeto de construção ou edificação, existindo outros casos em que esse procedimento deve ser acionado, nomeadamente, *vide* alínea a), do n.º 4, do artigo 4.º, quando se trate de obras de reconstrução em que não se verifique um aumento da altura da fachada ou do número de pisos.

particular que entregou a comunicação prévia ao ente público competente ou, quiçá, para outro sujeito, que entretanto tenha adquirido a obra²¹².

Consideradas as aludidas condicionantes que resultam do procedimento de comunicação prévia atual, reconhecemos que, por ventura, com as alterações introduzidas no RJUE, pelo DL n.º 136/2014, de 9 de setembro, as garantias legítimas dos particulares tenham ficado diminuídas, uma vez que, atualmente, de acordo com uma lógica de corresponsabilização e partilha de responsabilidades, os particulares protagonizam toda uma fase inicial de controlo da própria operação urbanística que pretendem empreender, e só, posteriormente, muitas vezes depois de finda a operação, é que poderá suceder-se uma intervenção pública, no âmbito dos poderes de fiscalização.

Digamos que entre o período que medeia a emissão do título de comunicação prévia em que o particular confirma a observação das normas legais em vigor, e o momento efetivo de fiscalização por parte da Administração Pública, existe uma grande insegurança dos particulares (pelo menos daqueles que querem agir e mover-se em conformidade com os desígnios legais), potenciando também neles um sentimento de desconfiança nos poderes públicos, uma vez que a sua pretensão não se estabiliza na ordem jurídica até que exista uma autêntica intervenção inspetiva pública que ateste a sua legalidade.

Pelo exposto, tendo em conta a “normatividade material vigente”²¹³ no RJUE, entendemos que o particular empreendedor que escolhe seguir e cumprir o procedimento da comunicação prévia se depara com um regime que poderá trazer mais incertezas e dissabores, do que se tivesse optado pelo procedimento do licenciamento.

Talvez, por isso, a bondade da previsão da comunicação prévia, se tenha revelado aquém dos propósitos de simplificação e desburocratização procedimental, podendo levar o particular interessado na execução de um certa operação urbanística a optar pelo procedimento de controlo preventivo de licenciamento.

²¹² Estes sujeitos adquirentes designam-se por terceiros relativamente à relação que a comunicação prévia estabelece entre a Administração Pública e o titular desta. Embora se diga que os “atos de gestão urbanística apenas regulam as relações entre a Administração e o seu titular e, por isso, não constituem, modificam ou extinguem relações jurídicas privadas, ou seja, relações entre o titular (...) e terceiros vizinhos ou dos vizinhos entre si”, isso não é sinónimo de dizer que a comunicação prévia não possa afetar, indiretamente, num sentido negativo, a esfera destes, em virtude de atualmente as relações jurídicas de cariz procedimental se caracterizarem por serem poligonais. Cfr. OLIVEIRA, Fernanda, *et al.*, *ob. cit.*, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*,..., p. 163.

²¹³ Cfr. BRONZE, Fernando José, *ob. cit.*, *Lições de Introdução*..., p. 174.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS – A MERA COMUNICAÇÃO PRÉVIA E AS GARANTIAS DOS PARTICULARES

É chegado o momento de promovermos uma análise conclusiva do nosso trabalho, sendo também a ocasião de respondermos à nossa interrogação inicial, que deu azo a esta investigação.

Perante a inexistência legal de um dever de pronúncia pública prévia, não podendo entender-se o seu silêncio nem no sentido negativo, nem no sentido positivo, permitindo apenas que o particular avance até que a Administração Pública se decida por utilizar os seus poderes fiscalização sucessiva, a mera comunicação prévia não é suscetível de se estabilizar na ordem jurídica, pois, um ato só se torna vigente, *i.e.* válido e eficaz, quando existe a concordância do projeto que o particular pretende empreender com os respetivos pressupostos legais.

Essa concordância deve ser realizada, primeiramente, pelos particulares, que conscientes das sanções legais administrativas que podem advir do incumprimento da lei, recorrem, não raras vezes, ao conhecimento técnico de entidades, para que estas controlem e confirmem o cumprimento da comunicação prévia com os pressupostos legais, consideramos que esse controlo da legalidade também deveria ser praticado pela Administração Pública numa fase preventiva.

Bem sabemos que um dos intentos da configuração atual da mera comunicação prévia se prende, exatamente, com a desresponsabilização da Administração Pública, retirando alguns papéis de atuação, nomeadamente, no âmbito da intervenção preventiva de controlo das operações urbanísticas, para que a máquina administrativa fique aliviada de procedimentos, tornando a sua atividade mais racionalizadora.

De todo o modo, somos de crer que os propósitos de simplificação dos procedimentos não ficariam ameaçados, se o legislador ordinário garantisse mais segurança e confiança aos particulares no âmbito do desenho da comunicação prévia.

Sendo certo que a Sociedade tem de assumir o seu papel não só no que concerne à satisfação dos seus interesses, mas também na prossecução do interesse público, consideramos que os particulares, mais do que simpatizantes das tendências de simplificação administrativa dos procedimentos, simpatizam mais com a segurança jurídica estabilizadora das suas pretensões, anseio que, por ventura, pode sair frustrado, perante a realidade pública silente.

Na verdade, a mera comunicação prévia pode carecer de legalidade quanto a determinados pressupostos legais, e essa falta de concordância pode perpetuar-se na ordem jurídica até dez anos, momento temporal que faz cessar os poderes de fiscalização sucessiva da Administração Pública.

Por essa razão, comungamos com o entendimento da doutrina propugnada por Fernanda Paula Oliveira, quando a Autora sublinha a existência de um poder de reação contenciosa ao dispor dos particulares que são surpreendidos com uma fiscalização depois da sua obra já ter sido concluída.

Embora não estabilizada na ordem jurídica, o certo é que após alguns anos de terminada uma dada operação urbanística, os particulares presumem que os seus projetos respeitam com os desígnios da lei, logo “se essa reação surgir tardiamente, num momento em que a obra já se encontra concluída, e daí decorrerem prejuízos para o interessado (por ter, por exemplo, de introduzir alterações ao edifício com encargos acrescidos ou, no limite, ter de a demolir), haverá responsabilidade do município nos termos do artigo 70.º do RJUE”²¹⁴.

Tendo em conta tais contornos da figura, consideramos que existe um défice de segurança jurídica, constituindo este, um princípio concretizador dos objetivos últimos do sistema jurídico e aplicado em todo o agir estadual.

A realização do direito quer-se estável, já que, de acordo com o entendimento jurisprudencial do Tribunal Constitucional²¹⁵, “o cidadão deve poder prever as intervenções que o Estado poderá levar a cabo sobre ele ou perante ele e preparar-se para se adequar a elas. Ele deve poder confiar em que a sua actuação de acordo com o direito seja reconhecida pela ordem jurídica e assim permaneça em todas as suas consequências juridicamente relevantes”²¹⁶.

Para a presente análise chamamos igualmente à colação o princípio da proteção da confiança dos cidadãos²¹⁷, que ao abrigo da jurisprudência do STA, exige que “a

²¹⁴ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula, *et al.*, - «Contraordenações urbanísticas: os casos», *ob. cit.* Regime Geral das Contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais..., p. 71.

²¹⁵ Em diante, “TC”.

²¹⁶ Cfr. Acórdão do TC n.º 17/84, processo n.º 25/83, 1.ª Secção, Relator Conselheiro Monteiro Diniz. [Consultado em 5 de Dezembro de 2015]. Disponível em: <www.tribunalconstitucional.pt>.

²¹⁷ De acordo com a análise de Maria Lúcia Marques acerca do que o TC entende pelo princípio da proteção da confiança, é “necessário, (1) em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade; (ii) depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; (iii) em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspectiva de continuidade do «comportamento» estadual; (iv) por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de

actuação da Administração se pautar pelo respeito do direito à certeza e segurança jurídicas e à protecção das suas legítimas expectativas, o que conduz a que devam considerar ilegais os actos que de forma intolerável, arbitrária ou demasiado opressiva violem aqueles mínimos de certeza e segurança que as pessoas e a comunidade têm direito”²¹⁸.

Por tudo quanto dissemos, e respondendo à interrogação do presente trabalho, entendemos não serem devidamente salvaguardadas as posições jurídicas daqueles que são o *dominus* do procedimento, no âmbito da mera comunicação prévia regulada no RJUE atual, que no fundo, tudo fizeram para terem acesso àquela atividade ou ao exercício de um certo direito.

Concordamos no geral que devem ser construídas figuras jurídicas, caracterizadas por serem mais flexíveis e desburocráticas, que desamarrem quer a Administração Pública, libertando-a de trâmites desnecessários, quer os particulares, incentivando-os a desenvolverem as suas pretensões, de uma forma mais simples.

Porém, apesar de termos sistematizado o nosso estudo no respeito pelo DL n.º 92/2010, de 26 de julho, que procedeu à transposição da DS para o ordenamento jurídico português, consideramos que o regime da mera comunicação prévia deve aplicar-se a casos muitíssimo contados, não devendo existir igualmente, um corte quase total com a máquina administrativa na fase prévia, antes do início da operação urbanística, uma vez que essa realidade tende a provocar uma diminuição das garantias dos cidadãos constitucionalmente protegidas.

É certo que noutros domínios ou áreas de atuação, a aplicação da mera comunicação prévia pode trazer francos benefícios, tanto para o ente público, como para os particulares, não se afigurando este, a nosso ver, um deles.

expectativa”. Cfr. AMARAL, Maria Lúcia - «A proteção da confiança». V Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público, p. 24. [Consultado em 1 de dezembro de 2015]. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrodp_final2.pdf>.

²¹⁸ Cfr. Acórdão do STA, processo n.º 0267/11, de 8 de setembro de 2011, Relator Costa Reis. [Consultado em 1 de dezembro de 2015]. Disponível em: <www.dgsi.pt>.

CONCLUSÃO

Embora o procedimento da mera comunicação prévia se trate de um procedimento promotor da simplificação administrativa, na modalidade procedimental, entendemos, que na balança ponderativa da Administração Pública legisladora e executiva, devem igualmente, equacionar-se os direitos à proteção da confiança dos cidadãos, assim, como o direito da segurança jurídica, princípios gerais de direito, enformadores e basilares do Estado de Direito Democrático atual.

Perpassando todo o nosso trabalho pela temática da simplificação da Administração Pública, *maxime*, na categoria da simplificação dos procedimentos, destacámos diversas vantagens da sua utilização, muitas delas, ligadas à facilitação do modo de relacionamento da Administração Pública e dos particulares, através, *v.g.*, de menos trâmites a observar pelos particulares, do aperfeiçoamento de uma rede de comunicação e diálogo, de cariz eletrónico, entre outros.

Considerando que o futuro das administrações públicas nacionais passará pela criação gradual de uma estrutura que a torne mais eficiente e racionalizadora na sua atividade em geral, e nas decisões administrativas que afetam os cidadãos, em particular, entendemos que o ente público não deve propor um recurso massivo às medidas simplificadoras, sem antes promover uma ponderação com outros direitos conflitantes, como a segurança jurídica e a proteção da confiança dos cidadãos, tendo de existir conta e medida nessa gestão, para que os principais destinatários da Administração Pública verifiquem reais vantagens nos instrumentos e técnicas de simplificação, e possam, assim, colaborar e participar no bom funcionamento da máquina administrativa.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

FONTE COMPUTADORIZADA

- Acórdão do STA, processo n.º 0267/11, de 8 de setembro de 2011, Relator Costa Reis. [Consultado em 1 de dezembro de 2015]. Disponível em: <www.dgsi.pt>.
- Acórdão do STA, processo n.º 01892/03, de 5 de fevereiro de 2004, Relator, Adérito Santos. [Consultado em 1 de Dezembro de 2015]. Disponível em: <www.dgsi.pt>.
- Acórdão do TC n.º 17/84, processo n.º 25/83, 1.ª Secção, Relator Conselheiro Monteiro Diniz. [Consultado em 5 de Dezembro de 2015]. Disponível em: <www.tribunalconstitucional.pt>.
- Acórdão do TCA Sul, processo n.º 11988/15, de 9 de julho de 2015, Relatora, Catarina Jarmela. [Consultado em 1 de Dezembro de 2015]. Disponível em: <www.dgsi.pt>.
- AMARAL, Maria Lúcia - «A proteção da confiança». V Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público. [Consultado em 1 de dezembro de 2015]. Disponível em:
<http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrodp_final2.pdf>.
- Carta dos Direitos Fundamentais. [Consultado em 5 de julho de 2015]. Disponível em:<
<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33501&from=PT>
>.
- Comissão Europeia, 2010. COM (2010) 543 final, Bruxelas, de 8 de outubro de 2010. Regulamentação Inteligente na União Europeia. [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível em:
<[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0543_/com_com\(2010\)0543_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0543_/com_com(2010)0543_pt.pdf)>.

- Comissão das Comunidades Europeias, 2005. COM (2005) 97 final, Comunicação do Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia, Bruxelas, de 16 de março de 2005. [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0097&from=PT>>.

- Comissão das Comunidades Europeias, 2003. COM (2003) 567 final, Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões, Papel da administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa, Bruxelas, de 26 de setembro de 2003. [Consultado em 31 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0567&from=ES>>.

- Comissão das Comunidades Europeias, 2001. COM (2001) 428 final, Bruxelas, de 25 de julho de 2001, p. 8. [Consultado em 27 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.laicidade.org/wp-content/uploads/2006/09/ue-governanca-2001.pdf>>.

- Comissão Europeia, 2000. O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. [Consultado em 29 de outubro de 2015]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_pt.pdf>.

- CORSO, Guido - «La Costituzione italiana negli studi di diritto amministrativo». *Rivista di Diritto Costituzionale*, (1999), pp. 129 e 130. [Consultado em 7 de outubro de 2015]. Disponível em: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/05/rdc_1999_0634.pdf>.

- DUNI, Giovanni - L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telemática. Milano: Giuffrè, 2008, pp. 10 e 11. [Consultado em 12 de outubro de 2015]. Disponível em: <https://books.google.pt/books?id=8Bp-2HDIzq8C&printsec=frontcover&hl=ptPT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.

- Económico, de 19 de novembro de 2015. [Consultado em 19 de novembro de 2015]. Disponível em: < http://economico.sapo.pt/noticias/ja-pode-tirar-senha-para-ir-a-loja-do-cidadao-a-partir-do-telemovel_235235.html>.

- EUR – Lex, Access to European Union Law, 2006. [Consultado a 22 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32006L0123>>.

- EUR – Lex, Access to European Union Law, 2002. COM (2002) 278 final, Simplificar e melhorar o ambiente regulador, Bruxelas, de 5 de junho de 2002. [Consultado em 27 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:110108>>.

- European Commission. Comunicação sobre a avaliação do impacto, COM (2002) 276 final, Bruxelas, de 5 de junho de 2002 e o Impact Assessment Guidelines, SEC (2009) 92, de 15 de janeiro de 2009. [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível em: < http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm>.

- GAMERO CASADO, Eduardo, - «Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado». IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014. [Consultado em 22 de outubro de 2015]. Disponível em: < <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-838-Ponencia-del-Prof-Gamero-Casado.aspx>>.

- GOMES, Carla Amado - «A ‘boa administração’ na revisão do CPA: depressa e bem...». (2013). [Consultado em 8 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.icjp.pt/debate/4268/4337>>.

- GOMES, Carla Amado - «Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente». Edição digital (e-book). Lisboa. 2012. [Consultado em 1 de dezembro de 2015]. Disponível em: < http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/cg_ma_17157.pdf >.

- GONÇALVES, Pedro - «Simplificação procedimental e controlo prévio das operações urbanísticas», p. 15. [Consultado em 1 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.pedrocostagoncalves.eu/PDF/textos/simplificacao.pdf>>.

- OCDE, Espanha, 2012. OECD e-Government Studies, Reaping the benefits of ICTs in Spain, Strategic Study on Communication Infrastructure and Paperless Administration, 2012. [Consultado em 15 de novembro de 2015]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/50488898.pdf>>.

- OCDE, Paris, 2010 - «Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010». [Consultado em 22 de outubro de 2015]. Disponível em: <http://garcia.gob.mx/includes/docs/mejora_regulatoria/Why-is-administrative-simplification-so-complicated.pdf>.

- OCDE, Paris, 2009 - «Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies, Guidance for Policy Makers». [Consultado em 22 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regreform/42112628.pdf>>.

- OCDE, Paris, 1995, - «Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation». [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)>.

- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *et al.* - «Contraordenações urbanísticas: os casos», in Regime Geral das Contraordenações e as contraordenações administrativas e fiscais. Coleção de Formação Contínua. Centro de Estudos Judiciários, (2015). [Consultado em 1 de dezembro de 2015]. Disponível em: <http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo/Regime_geral_contraordenacoes_contraordenacoes_administrativas_fiscais.pdf>.

- Portal do Cidadão. [Consultado em 21 de outubro de 2015]. Disponível em: <<https://bde.portaldocidadao.pt/evo/landingpage.aspx>>.

- Programa Simplex 2010. [Consultado em 17 de julho de 2014]. <<http://www.simplex.pt/downloads/programasimplex2010.pdf>>.

- Programa Simplex 2009. [Consultado em 17 de julho de 2014]. <<http://www.simplex.pt/downloads/2009ProgramaSimplex.pdf>>.

- Programa Simplex 2008. [Consultado em 16 de julho de 2014]. <<http://www.simplex.pt/downloads/2008ProgramaSimplex.pdf>>.

- Programa Simplex 2007. [Consultado em 16 de julho de 2014]. <<http://www.simplex.pt/downloads/2007ProgramaSimplex.pdf>>.

- Programa Simplex 2006. [Consultado em 16 de julho de 2014]. Disponível em : <<http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf>>.

- ROQUE, Miguel Prata - «O nascimento da administração eletrónica num espaço transnacional (Breves notas a propósito do projeto de revisão do código do procedimento administrativo)». *Epublica*, Revista Eletrónica de Direito Público. 1 (2014). [Consultado a 18 de outubro de 2015]. Disponível em: <<file:///E:/o%20nascimento%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20eletr%C3%B3nica.pdf>>.

- SÁNCHEZ BRAVO, Álvaro - «La Administración Electrónica en España», p. 98. [Consultado em 7 de novembro de 2015]. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/viewFile/183/142>>.

- Service-Public.fr. [Consultado em 9 de julho de 2015]. Disponível em: <<http://www.service-public.fr/poser-question/allo-service-public/>>.

- SILVA, Suzana Tavares da - «O Princípio (fundamental) da eficiência». III Encontro de Professores de Direito Público. (2009). [Consultado em 1 de outubro de 2015]. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/Suzana10.pdf>.

- SPASIANO, Mário R., - «Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico». *Ius Publicum*, network review, (2011), p. 13. [Consultado em 7 de outubro de 2015]. Disponível em:<http://www.iuspublicum.com/repository/uploads/11_07_2011_11_48_Spasiano_IT.pdf>.

- The American Presidency Project, 1993. Executive Order do Presidente Clinton 12.866, de 30 de setembro de 1993. [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=61560>>.

- The White House, 2011. Executive Order do Presidente Obama 13.563, de 18 de janeiro de 2011. [Consultado em 24 de outubro de 2015]. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/18/executive-order-13563-improving-regulation-and-regulatory-review>>.

BIBLIOGRAFIA

- ALDOMÁ BUIXADÉ, Josep, *et al.*, «Medidas de simplificación administrativa. La ventanilla única», in, *Comentarios a la ley 26/2010, de 3 de Agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, sob a coordenação de Joaquín Tornos Mas, Madrid, Iustel, 2012.

- ALVES, Luís, *O Regime Jurídico Do «Licenciamento Zero»*, Almedina, Coimbra, 2012.

- ARENA, Gregorio, «E-government y nuevos modelos de administración», *Revista de Administración Pública*, n.º 136, (2004).

- AROSO de Almeida, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 3.^a edição, Almedina, Coimbra, 2015.

- «Nota de apresentação ao novo Código do Procedimento Administrativo», in *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, sob a coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.^a reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.

- AVELÃS Nunes, A. J., *Economia Política, Introdução à história da ciência económica e do pensamento económico*, Serviços de Acção Social da Universidade de Coimbra, Serviço de Textos, Coimbra, 2007.
- BAQUER, Sebastián Martín-Retortillo, «De la simplificación da la Administración Pública», *Revista de Administración Pública*, n.º 147, (1998).
- BATALHÃO, Carlos José, «A comunicação prévia: do modelo teórico à experiência autárquica», *Direito Regional e Local*, n.º 14, abril-junho, (2011).
- BERMEJO VERA, José, *et al.*, «El Principio de Seguridad Jurídica», in *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, sob a direcção de Juan Alfonso Santamaría Pastor, Madrid, LA LEY, 2010.
- BRONZE, Fernando José, *Lições de Introdução ao Direito*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo, revisto e actualizado pelo Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, 10.ª edição, 8.ª reimpressão, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2005.
- CANALS AMETLLER, Dolors, *et al.*, «Simplificación administrativa y directiva de servicios: objetivos, médios e incidencias», in *El impacto de la Directiva Bolkenstein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010.
- CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª edição revista, Reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, *et al.*, «Buena Administración, Un Principio, un Mandato o un Derecho subjetivo?», in *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, sob a direcção de Juan Alfonso Santamaría Pastor, Madrid, LA LEY, 2010.

—«Seguridad y calidad productiva: de la intervención policial a la gestión de riesgos», *Revista de Administración Pública*, n.º 178, (2009).

- CORTEZ, Margarida, *et al.*, «A inactividade formal da administração como causa extintiva do procedimento e as suas consequências», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2002.

- DIAS, José Eduardo Figueiredo, *A Reinvenção da Autorização Administrativa no Direito do Ambiente*, 1.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2014.

- DIAS, José Eduardo Figueiredo e OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, Coimbra, 2010.

- ESTEVE PARDO, José, *Autorregulación, Génesis y Efectos*, Aranzandi, Navarra, 2002.

- FÁBRICA, Luís Sousa da, *et al.*, - «Os procedimentos administrativos de controle», in *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio*, sob a coordenação científica do Prof. Dr. Rui Chancerelle Machete, do Prof. Doutor Luís Sousa da Fábrica e do Mestre André Salgado de Matos, Universidade Católica Editora, 25 de junho de 2013.

- FERRARA, Rosario, «Le ‘Complicazioni’ della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?», *Diritto Processuale Amministrativo*, Milano: Giuffrè Editore, Anno 17, Fascículo 2, (1999).

- FOLQUE, André, *Curso de Direito da Urbanização e da Edificação*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.

- FREDERICKSON, H. George, «Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere», in *The Oxford Handbook of public administration*, edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn JR., and Christopher Pollitt, Oxford University Press, Oxford, 2007.

- FREITAS do Amaral, Diogo, com a colaboração de Pedro MACHETE e Lino TORGAL, *Curso de Direito Administrativo*, 2.^a edição, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2011.

_*Estudos de Direito Público e Matérias Afins*, Vol. II, Almedina, 2004, Coimbra.

- GAMERO CASADO, Eduardo, «La simplificación del procedimiento administrativo: «Better Regulation», «Better Administration»», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 160, (2013).

_*Manual Básico de Derecho Administrativo*, 5.^a edição, Tecnos, Madrid, 2008.

- GARCIA, António Dias, «A autorização administrativa», *Boletim do Ministério Público*, n.º 425, (1993).

- GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui, «A revogação de actos administrativos entre o Direito nacional e a jurisprudência da União Europeia: um instituto a dois tempos?», *Revista do Ministério Público*, n.º 132, outubro-dezembro, (2012).

- GONÇALVES, Pedro, *et al.*, «Algumas alterações e inovações ‘científicas’ no novo Código do Procedimento Administrativo» in *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, sob a coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.^a reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.

_*«Ensaio sobre a boa governação da administração pública»*, in *O Governo da Administração Pública*, sob a coordenação de Pedro Gonçalves e Margarida Olazabal Cabral, Coimbra, Almedina, 2013.

_*Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, 1.^a edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.

_*«Estado de Garantia e Mercado»*, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, n.º especial, (2010).

_*Entidades Privadas com Poderes Públicos, O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, Almedina, Coimbra, 2005.

_*«O Acto Administrativo Informático»*, *Scientia Iuridica*, Tomo 46, n.º 265/267 (1997).

- LANCEIRO, Rui Tavares, *et al.*, «O auxílio administrativo», in *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, sob a coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.^a reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.

- LESSIG, Lawrence, - «Code. Version 2.0», Basic Books, New York, 2006.

- LOPES, Dulce, «A comunicação prévia e os novos paradigmas de controlo administrativo da actividade privada», *Direito Regional e Local*, n.º 14, abril-junho, (2011).

- MAÇÃS, Fernanda, «O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 58, julho-agosto (2006).

- MACHETE, Rui, *et al.*, - «Procedimento administrativo. Conceito, âmbito e função (no Projeto do Código)» in *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio*, sob a coordenação científica do Prof. Dr. Rui Chancerelle Machete, do Prof. Doutor Luís Sousa da Fábrica e do Mestre André Salgado de Matos, Universidade Católica Editora, 25 de junho de 2013.

- MANSO, Luís Duarte e ESTEVES, Leandro Caldas, *Direito Administrativo, Casos Práticos Resolvidos*, Quid Juris, Sociedade Editora, Lisboa, 2010.

- MARQUES, Maria Manuel Leitão, *et al.*, *Licenciamento Zero, Regime Jurídico Comentado*, Almedina, Coimbra, 2012.
 - _«Simplificação dos regimes de licenciamento», *Direito Regional e Local*, n.º 14, abril/junho, (2011).
 - _«Serviço Público, que futuro? Almedina, Coimbra, 2009.

- MARQUES, Maria Manuel Leitão e Rafeiro, Mariana Maia, «Licenciamento Zero e espaço público», *Direito Regional e Local*, outubro-dezembro, (2011).

- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén, *et al.*, «Instrumentos para el acceso de los ciudadanos a la administración electrónica», in *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento*, sob a coordenação de Fernando Galindo Ayuda e Aires José Rover, Prensas Universitarias de Zaragoza, Espanha, 2009.

- MARTINS, Ana Gouveia, *et al.*, «A nova comunicação prévia», in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, sob a coordenação de Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Almedina, Coimbra, 2015.

- MASUCCI, Alfonso, *L'atto amministrativo informático, Primi lineamenti di una ricostruzione*, Jovene Editore, Napoli, 1993.

- MIRANDA, João, *et al.*, «A comunicação prévia no novo Código de Procedimento Administrativo» in *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, sob a coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.^a reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.
 - _ *A função pública urbanística e o seu exercício por particulares*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012.

- OLIVEIRA, Fernanda, *et al.*, «A nova configuração das comunicações prévias introduzida pelo Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro» in *A Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação*, sob a coordenação de Cláudio Monteiro, Jaime Valle e João Miranda, Almedina, Coimbra, 2015.
 - _ *et al.*, *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Comentado*, 3.^a edição, Almedina, Coimbra, 2012.

- OLIVEIRA, Mário Esteves de, GONÇALVES, Pedro e PACHECO de Amorim, J., *Código de Procedimento Administrativo, comentado*, 2.^a edição (reimpressão), Coimbra, 1999.

- ORTOLANI, G. *et al.*, «Autorizzazione e approvazione», in *Scritti Giuridici in onore di Santi Romano*, Vol. II (Diritto amministrativo), Cedam, Padova, 1940.

- PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias, *Em busca do acto administrativo perdido*, Coleção Teses, Coimbra, 2003.

—«2001: Odisseia no espaço conceptual do acto administrativo», *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 28, julho/agosto, (2001).

- PIÑAR MAÑAS, José Luis, «Administración electrónica y la protección de datos personales», *Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, número extraordinário, (2011).

- PONCE SOLÉ, Juli, *et al.*, «El derecho a una buena administración: Derecho administrativo y lucha en pos de una buena gestión pública», in *Comentarios a la ley 26/2010, de 3 de Agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, sob a coordenação de Joaquín Tornos Mas, Madrid, Iustel, 2012.

- PORTOCARRERO, Marta, *Modelos de Simplificação Administrativa, A conferência procedimental e a Concentração de Competências e Procedimentos no Direito Administrativo*, Publicações Universidade Católica, Porto, 2002.

- REBELO de Sousa, Marcelo, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Lisboa, 1999.

—*Administração pública e direito administrativo em Portugal*, A.A.F.D.L., Lisboa, 1992.

- RENDA, Andrea «Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of State», *Centre for European Policy Studies*, Brussels, (2006).

- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El Estado Vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000.

- RODRÍGUEZ FONT, Mariola, «Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local», *Anuario del Gobierno Local*, (2009).

- ROQUE, Miguel Prata, *et al.*, «O procedimento administrativo eletrónico», in *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, sob a coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.ª reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.

- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho administrativo general*, Vol. II, 2.^a edición, Iustel, 2009.

- SERRÃO, Tiago, *et al.*, «A conferência procedimental no novo Código do Procedimento Administrativo: primeira aproximação», in *Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*, sob a coordenação de Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, 2.^a reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2015.

- SILVA, Jorge Pereira da *et al.*, - «Âmbito de aplicação e princípios gerais no projeto de revisão do CPA», in *Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, Colóquio*, sob a coordenação científica do Prof. Dr. Rui Chancerelle Machete, do Prof. Doutor Luís Sousa da Fábrica e do Mestre André Salgado de Matos, Universidade Católica Editora, 25 de junho de 2013.

- SILVA, Suzana Tavares da, *Direito Administrativo Europeu*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010.

Um novo direito administrativo? Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010.

- TORNOS MAS, Joaquín, «La simplificación procedimental en el ordenamento español», *Revista de Administración Pública*, n.º 151, (2000).

- TRONCOSO REIGADA, Antonio «La administración electrónica y la proyección de datos personales», *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 16, setembro (2008).

- VASQUES, Sofia Afonso, *As Intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*, Almedina, Coimbra, 2013.

- VIDIGAL, Luís *et al.*, «A face oculta da Administração Pública Eletrónica, - Uma abordagem sócio - técnica, in *Sistemas de Informação Organizacionais*, Edições Sílabo, Lisboa, 2005.

- VIEIRA de Andrade, J. C., *A Justiça Administrativa, Lições*, 11.^a edição, Almedina, Coimbra, 2011.

 _*Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010.

 _*O dever de fundamentação expressa de actos administrativos*, Colecção Teses, Almedina, Coimbra, 2003.

ÍNDICE

Introdução.....	7
PARTE I – Da Simplificação da Administração Pública.....	9
1. Considerações Introdutórias.....	9
2. Modalidades da Simplificação da Administração Pública.....	11
2.1 Direito Comparado.....	16
3. Simplificação e <i>e-Administração</i>	20
PARTE II – A Simplificação Procedimental no Novo Código do Procedimento Administrativo.....	24
1. A Centralidade Dogmática do Procedimento Administrativo.....	24
2. Principais Influências Internacionais no NCPA.....	26
3. A Boa Governança concretizada na Boa Administração.....	29
4. O Procedimento administrativo eletrônico.....	35
4.1. O Balcão Único Eletrónico.....	38
5. A Conferência Procedimental.....	40
6. A Comunicação Prévia.....	43
PARTE III – Reflexões sobre a Comunicação Prévia no RJUE.....	46
Capítulo I – Consagração e Entendimento Legal da Comunicação Prévia.....	46
1. Enquadramento Jurídico-Dogmático.....	46
2. Noção de Comunicação Prévia.....	50
2.1. Mera Comunicação Prévia.....	52
2.2. Comunicação Prévia com Prazo.....	53
3. Figuras Próximas.....	55
Capítulo II – A Comunicação Prévia no RJUE.....	59
1. Considerações Introdutórias.....	59
2. Comunicação Prévia no DL n.º 177/2001.....	60
3. Comunicação Prévia com Prazo na Lei n.º 60/2007.....	61
3.1. Ato de Rejeição da Comunicação Prévia.....	63
3.2. “Ato” de Admissão da Comunicação Prévia.....	65
4. A Mera Comunicação Prévia Atual.....	66
4.1. Solução Atual – Apreciação Crítica.....	69

5. Considerações Finais – A Mera Comunicação Prévia e as Garantias dos Particulares.....	72
Conclusão.....	75
Fontes e Bibliografia.....	76
Fonte Computadorizada.....	76
Bibliografia.....	81