

Liber Amicorum

FAUSTO DE QUADROS

VOLUME II

COORDENADORES:

MARCELO REBELO DE SOUSA
EDUARDO VERA-CRUZ PINTO


ALMEDINA

Liber Amicorum Fausto de Quadros

2016 • Volume II

Coordenadores:

Marcelo Rebelo de Sousa

Eduardo Vera-Cruz Pinto

**LIBER AMICORUM
FAUSTO DE QUADROS**

COORDENADORES

Marcelo Rebelo de Sousa

Eduardo Vera-Cruz Pinto

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76-80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

João Jegundo

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

PAPELMUNDE

Agosto, 2016

DEPÓSITO LEGAL

414132/16

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do seu autor.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.



GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

LIBER AMICORUM FAUSTO DE QUADROS

Liber amicorum Fausto de Quadros / Afonso

d'Oliveira Martins... [et al]

2.ª v.: p. - ISBN 978-972-40-6408-6

I – MARTINS, Afonso de Oliveira, 1957-

CDU 34



A Conferência Procedimental: Fontes e Opções

JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA*

SUMÁRIO: § 1º *Conceito e natureza*; § 2º *Modalidades*; § 3º *Fontes materiais*; § 4º *As opções do legislador*

§ 1º *Conceito e Natureza*

1. A Parte III do novo *Código do Procedimento Administrativo* (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2005, de 7 de janeiro, continua a ser dedicada à matéria central do diploma, isto é, ao procedimento administrativo. Mas a sua sistemática diferencia-se consideravelmente da do Código anterior. Ela surge agora dividida em títulos. E um capítulo inteiramente inovatório incluído no Título I é dedicado ao instituto da *conferência procedimental*.

Como adiante melhor se verá, o instrumento procedimental delineado nos artigos 77º a 81º do CPA não é imediatamente exequível, a não ser nos casos residuais em que os órgãos envolvidos no exercício de competências autónomas mas convergentes na conformação de situações concretas acordem na realização de *conferências de coordenação*. É que, nos termos do artigo 78º, nº 1,¹ “a possibilidade da realização de conferências procedimentais no âmbito de cada tipo de proce-

* Professor catedrático jubilado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Advogado (Sérvulo & Associados, RL).

¹ A menção de um preceito sem indicação da sua sede normativa significa que ele pertence ao novo CPA.

dimento depende de previsão específica em lei ou regulamento, ou em contrato interadministrativo a celebrar entre entidades públicas autónomas". Mas se o Governo e os outros órgãos competentes decidirem ativar sob aquelas múltiplas formas de ato de *instituição* o regime-quadro gizado no CPA, disporão de um instrumento poderosíssimo de reforma estrutural, capaz de neutralizar em medida assinalável a descoordenação, a inércia e o obstrucionismo burocrático que tantas vezes afundam num pântano viscoso a tomada de decisões dependentes do exercício cumulativo de competências de diversos órgãos da Administração Pública.

2. O legislador define, nos nºs 1 e 2 do artigo 77º, aquilo que, para os efeitos do CPA, se deve entender por *conferência procedimental*. Esta consiste num procedimento *endo-procedimental*, ou seja, num *procedimento inserido em outro ou outros procedimentos a fim de propiciar o exercício em comum ou conjugado das competências de diversos órgãos da Administração Pública*.

Ao adotar a expressão *conferência procedimental*, o legislador acolheu um contributo da doutrina portuguesa. Fora com efeito MARTA PORTOCARRERO quem assim batizou o instituto, afastando a terminologia italiana da *conferência de serviços*, não só porque a palavra *serviço* tem na praxis administrativa portuguesa uma aceção diferente, mas também porque o *habitat* deste instituto é efetivamente o procedimento². Na realidade, não só a conferência procedimental atua sobre outro ou outros procedimentos, mas é ela própria um procedimento típico.

A par da *vertente estrutural* (a conferência procedimental enquanto procedimento acessório inserido noutro ou noutros procedimentos) e de uma *vertente funcional* (a conferência procedimental enquanto matriz do exercício em comum ou conjugado das competências tituladas por órgãos distintos), o conceito inclui ainda uma *diretriz finalística*: de acordo com o nº 1 do artigo 77º, a razão de ser da conferência procedimental é a promoção da eficiência, da economicidade e da celeridade da atividade administrativa. É visível nesta passagem o laço sistémico com o modo como, no nº 1 do artigo 5º, o Código adianta como elementos valorativos do princípio da boa administração precisamente os critérios paradigmáticos da eficiência, da economicidade e da celeridade.

Aquilo que a este propósito nos parece merecedor de atenção é que o CPA vê na conferência procedimental um procedimento em cuja instituição e realização os órgãos competentes se deverão guiar por aqueles padrões. Vale a pena instituir e realizar conferências procedimentais quando estas possam contribuir para reforçar as perspectivas da qualidade de decisão, da gestão criteriosa dos

² Cfr. MARTA PORTOCARRERO, *Modelos de Simplificação Administrativa*, Porto: Universidade Católica, 2002, pp. 65 e 66.

recursos humanos e materiais da Administração e da direção diligente do procedimento e tomada da decisão num prazo razoável³.

3. A conferência procedimental é, portanto, ela própria um procedimento administrativo, ou seja, na definição do CPA, uma “sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública” (artigo 1º, nº 1).

Este procedimento denominado *conferência procedimental* tem o seu início, formalizado por um ato convocatório (artigo 79º, nº 1). Os órgãos competentes têm o dever de participar (artigo 79º, nº 5). A conferência evolui através da realização de reuniões presenciais ou por videoconferência (artigo 79º, nº 4). O direito de audiência dos interessados encontra-se salvaguardado pelo artigo 80º, cujo nº 3 também determina a suspensão do prazo de conclusão quando seja obrigatória a audiência pública. O Código fixa um termo final da realização da conferência procedimental (artigo 81º, nº 1) e tipifica as causas da sua conclusão (artigo 81º, nº 2). O ato ou os atos decisórios praticados no seu âmbito e a respetiva fundamentação constarão da ata final, a qual também deverá ser redigida em caso de não-prática do ato ou do conjunto de atos visados por motivo de falta de acordo dos órgãos competentes, com especificação das razões de discordância e, quando for o caso, das alterações da pretensão do interessado consideradas necessárias à respetiva satisfação (artigo 81º, nºs 3 e 4). O Código prevê por fim as situações em que a conferência procedimental poderá ser repetida (artigo 81º, nºs 5 e 7).

Não restam pois dúvidas de que a conferência procedimental constitui um procedimento administrativo. Esse procedimento tem *sujeitos*. São eles necessariamente os órgãos participantes no único procedimento complexo ou nos procedimentos conexos a que, nos termos do ato de instituição, respeita a conferência. E são-no também os particulares legitimados para participar em tais procedimentos (artigos 65º, nº 1, *b*) e 68º, nº 1), bem como, quando os houver, os defensores de interesses difusos e os órgãos exercendo funções administrativas em defesa de situações jurídicas subjetivas das pessoas coletivas em que se integrem (artigo 65º, nº 1, alíneas *c*) e *d*)).

Mas a conferência procedimental também possui um *objeto* próprio, o qual pode, aliás, ser apurado segundo ângulos diversos: os do objeto procedimental e do objeto substantivo.

Por um lado, pode considerar-se que o objeto da conferência procedimental é constituído – nos casos concretos – pelo ou pelos procedimentos nos quais ela se introduz – e daí a sua qualidade de procedimento endoprocedimental – pro-

³ Vejam-se também, designadamente, os artigos 59º e 60º, nº 2.

priciando a prática de um único ato de conteúdo complexo ou a prática conjugada de atos administrativos autônomos (artigo 77º, nºs 2 e 3). Em abstrato, o *objeto procedimental* será o “tipo de procedimento” previsto no ato de instituição (artigo 78º, nºs 1 e 3).

Mudando de ótica, o *objeto substantivo* da conferência procedimental é a situação jurídica concreta a que se refere a convocatória (artigo 79º, nº 1). O nº 4 do artigo 81º tipifica incidentalmente tais situações, mencionando tipos relativamente determinados (projeto, permissão de atividade, regulação de um bem) de conformação jurídica pela Administração. Mas qualquer entendimento taxativo deste elenco é afastado pelo acréscimo do conceito residual de “situação” como objeto da conferência.

O objeto substantivo da conferência procedimental adquire uma conotação individualizada quando o Código o considera sob a perspectiva das pretensões apreciadas na conferência (artigo 81º, nº 5).

4. Enquanto procedimento, a conferência procedimental surge como figura híbrida, posicionada entre os pólos extremos do procedimento externo e do procedimento organizatório de efeitos imediatamente internos.

Durante algum tempo, foi o instituto do *procedimento administrativo* fundamentalmente entendido sob um prisma de externalização da vontade administrativa. Isso significava ver nele uma atividade sempre visando produzir efeitos externos e, ao mesmo tempo, um tipo de relação jurídica administrativa. Tal concepção implicava por seu turno a existência, nessa relação procedimental, de duas categorias de sujeitos: de um lado, a Administração e, do outro, um ou alguns particulares (ou outros entes públicos intervindo na defesa de direitos ou interesses conformados pelos órgãos titulares da competência decisória sobre a situação concreta). Por outras palavras, o procedimento assim entrevisto daria sempre forma sequencial a uma atividade administrativa virada para o exterior da Administração, ao visar a prática de atos administrativos, ou a celebração de contratos administrativos, ou a emissão de regulamentos, ou, ainda, a execução coerciva⁴.

A concepção da necessária restrição do âmbito do procedimento administrativo à atividade visando a imediata produção de efeitos na esfera jurídica de outros sujeitos de direito não pode ser desligada do período histórico em que a teoria

⁴ GIACOMETTI distinguia entre procedimento administrativo em sentido estrito – aquele que visava a emissão de um ato administrativo – e procedimento administrativo em sentido amplo: aquele que criava o quadro para a prática de atos materiais, designadamente para o efeito de execução de decisões administrativas. Cfr. *Allgemeine Lehren des Rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts*, Zurich: Polygraphischer Verlag, 1960, p. 377.

geral do direito administrativo adotou como centro dogmático praticamente único a figura do ato administrativo. Na monografia imorredoura que merece ser considerada como a gênese doutrinária da teoria do procedimento administrativo, aceitava-se já, a par de outros, um perfil intra-administrativo próprio de sistemas de posições recíprocas geradas no âmbito de relações entre os diversos órgãos de uma mesma pessoa coletiva⁵. Não obstante isso, na fase constitutiva do procedimento – antecedida de uma fase preparatória e eventualmente seguida de uma fase integrativa de eficácia – o elemento principal, isto é, aquela ação em função da qual o ordenamento predispõe os elementos procedimentais de natureza acessória, seria, segundo SANDULLI, sempre formado por um único ato, simples ou composto. Este elemento no qual se materializaria o núcleo constitutivo do efeito jurídico típico do procedimento, teria a natureza formal de “*provvedimento*”, ou seja, de ato administrativo⁶, portanto uma conduta administrativa destinada por natureza a produzir diretamente efeitos jurídicos externos⁷.

Só algumas décadas mais tarde, a doutrina evoluiu o suficiente para inferir das realidades da praxis administrativa a figura do *procedimento organizatório*, contido em princípio no seio de relações interadministrativas ou intra-administrativas, só episódica e reflexamente dando lugar à produção externa de efeitos jurídico-administrativos. GIANNINI refere-os como manifestação do poder organizatório da Administração cuja relevância jurídica se impõe na medida em que aquele poder, funcionalizado e condensado em competências, se sujeita às regras da atividade administrativa de direito público⁸.

Em uma das sucessivas versões do projeto do CPA trabalhadas no seio da Comissão incumbida da sua preparação, na qual participámos sob a presidência

⁵ Cfr. ALDO M. SANDULLI, *Il Procedimento Amministrativo*, reedição em 1964 da versão inicial de 1940, Milão: Giuffrè, p. 103.

⁶ Cfr. SANDULLI, *ob. cit.*, pp. 80 e 181 a 183.

⁷ Ao contrário do que sucedia na versão anterior, o artigo 148º do CPA inclui agora, na explicitação normativa da essência do ato administrativo, a natureza *externa* dos efeitos jurídicos que se visa produzir. Já em 1982, defendíamos a qualidade de ato externo como uma das características essenciais do ato administrativo. Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*: Lisboa: Editora Danúbio, p. 287. Entre nós, terá sido ROGÉRIO EHRHARDT SOARES quem, no seu ensinamento de inspiração alemã, primeiramente incorporou no conceito de ato administrativo a destinação de produção de efeitos jurídicos externos, ou seja, de constituição ou modificação de relações jurídicas intersubjetivas ou de afetação da situação jurídica de uma coisa. Cfr. *Direito Administrativo*, texto polycopiado, composição de João Abrantes, Coimbra, 1978, p. 91.

⁸ GIANNINI dá como exemplos de procedimentos organizatórios a constituição, modificação e extinção de pessoas coletivas públicas, a constituição e extinção de órgãos e serviços, as atividades de controlo e as convenções ou acordos organizatórios. Cfr. *Diritto Amministrativo*, II, Milão: Giuffrè, 1988, p. 543. V. também: Rossi, Gianpaolo, *Principi di Diritto Amministrativo*, Torino: Giappichelli, 2010, p. 317.

do Professor Fausto de Quadros, esteve preparada uma versão do nº 1 do artigo 1º na qual se explicitavam três possíveis funções do procedimento administrativo, uma das quais correspondente aos procedimentos organizatórios⁹. A nosso ver, aquela versão apresentava a vantagem de deixar claro que, ainda que especiais, os procedimentos organizatórios e os procedimentos de pura recolha de informação são procedimentos administrativos para efeito de aplicação subsidiária das disposições do CPA, nos termos do respetivo artigo 2º, nº 5. No entanto, o facto de ter acabado por prevalecer uma definição mais próxima da contida no Código anterior não impede que se interprete a expressão "formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública" no sentido de abarcar aqueles dois tipos de conduta que acabaram por não ser expressamente mencionados. Aliás, o aparecimento no novo CPA da figura do *auxílio administrativo* (artigo 66º), que é claramente um procedimento organizatório sem uma vertente externa imediata, mostra que a a definição de procedimento administrativo, no artigo 1º, nº 1, não repele as condutas procedimentalizadas de cariz organizatório interno.

5. Deve no entanto frisar-se que os procedimentos organizatórios não são necessariamente procedimentos internos puros. Procedimento organizatório meramente interno é, em princípio, o *auxílio administrativo*. Ainda que ele possa ser desencadeado a requerimento de um sujeito privado da relação jurídica procedimental, trata-se apenas de promover a articulação, com o órgão competente para a decisão final, de quaisquer outros órgãos da Administração Pública titulares de competência exclusiva e detentores de conhecimentos aprofundados, bem como de pessoal ou meios técnicos especializados para a investigação da matéria relevante, ou possuidores de documentos ou dados cujo conhecimento seja necessário à preparação da decisão (artigo 66º, nºs 1 e 2)¹⁰.

Quanto à *conferência procedimental*, ela é um procedimento externo, uma vez que se dirige à tomada de uma decisão ou de várias decisões conjugadas (artigo 77º, nº 2). Mas essa circunstância não afeta o seu carácter primariamente organi-

⁹ Era a seguinte a versão a que se alude no texto:

"1 - Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de atos e formalidades relativos:

- a) À formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública;
- b) À organização interna das atividades administrativas;
- c) À obtenção de dados e informações de carácter geral necessários às finalidades prosseguidas pela Administração Pública".

¹⁰ Por seu turno, a recusa ou a dilação do órgão solicitado na prestação do auxílio, desencadeia um procedimento organizatório e interno de segundo grau, destinado à resolução do impasse por um terceiro órgão titular de autoridade para o efeito (artigo 66º, nº 3).

zatório: o contributo específico da conferência não é tanto a tomada da ou das decisões (a qual teria em princípio lugar no âmbito do ou dos processos originários), mas o exercício em comum ou conjugado de competências. Aquilo sobre o que os preceitos respeitantes à conferência procedimental dispõem é o modo conjunto ou conjugado de decidir através da prática de ato ou atos administrativos ou da celebração de um contrato, bem como sobre as formas e o conteúdo do ato de instituição da conferência, a convocatória, a participação nas reuniões dos órgãos convocados, a audiência, a conclusão e a excecional repetição. Trata-se, pois, da utilização de uma técnica procedimental para organizar o exercício das competências de diversos órgãos da Administração Pública quando as respetivas fusão ou conjugação se mostrem necessárias para o efeito da conformação integrada de uma mesma situação concreta complexa. Embora o modo conjunto ou conjugado de exercício das competências envolvidas obrigue a concentrar a audiência dos interessados, a substância desta não se afasta do regime do direito de audiência prévia regulado nos artigos 121º e seguintes do Código.

Assim sendo, não obstante a componente relacional externa – que alastra para o procedimento de conferência procedimental a partir dos vários procedimentos conexos ou do procedimento único mas complexo sobre os quais a conferência intervém –, parece inegável que a esta plenamente cabe o papel que a dogmática administrativa contemporânea vem reconhecendo aos procedimentos organizatórios.

Nos nossos dias, a unidade da administração é cada vez menos atingível através de estruturas de natureza organizatória e institucional e cada vez mais através do modo como se articulam as condutas dos múltiplos órgãos de diversas entidades. Como observa SCHMIDT-ASSMANN, as formas jurídicas organizacionais constituem apenas uma parte do sistema requerido pelo exercício coerente da função administrativa. Este só se completa graças a um Direito procedimental conexo com a organização (*ein organisationsbezogenes Verfahrensrecht*) que articula a conduta das diversas unidades da Administração orgânica e frequentemente atua como equivalente funcional das soluções puramente organizatórias¹¹.

Na verdade, como sublinha aquele Autor, não se trata de algo de radicalmente novo: os procedimentos de exercício da tutela e de funcionamento dos órgãos colegiais figuram tradicionalmente no âmbito dos regimes normativos organizatórios. Mas as necessidades criadas pela crescente afirmação de um caráter policêntrico da Administração, que compreende a atuação conexa de entes portadores de interesses públicos colidentes, bem como como a interpenetração das atividades administrativas nacionais e da União Europeia, conferem importância

¹¹ Cfr. SCHMIDT-ASSMANN, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, p. 172.

crescente aos procedimentos organizatórios, que visam assegurar uma unidade funcional substitutiva da unidade do sistema orgânico. Por isso, nos tempos de hoje, a “organização administrativa” reúne necessariamente um conjunto de componentes institucionais e procedimentais. É a correta combinação desses dois tipos de elementos que assegura a efetividade do papel da Administração na condução (*Steuerung*) da coisa pública. Daí que o conceito de procedimento administrativo tenha de ser ampliado por forma a compreender não só as atividades com efeitos externos dos órgãos mas também os fenómenos do trabalho conjunto inter e intra-administrativo. E, neste tipo de procedimentos, podem discernir-se aqueles cuja tónica consiste sobretudo na acessoriedade quanto às fórmulas organizatórias e aqueles outros que proporcionam utilidades em substituição de soluções institucionais, quando estas últimas não correspondem mais aos imperativos de eficiência, economicidade e celeridade da atividade administrativa¹².

A nosso ver, estes arquétipos são tendenciais, nada impedindo que a acessoriedade em relação às fórmulas organizatórias-institucionais ou a sua substituição (equivalência em relação a) se combinem quando a substituição não afaste todos os elementos da estrutura organizatória, mas apenas cruze alguns deles – que subsistem – com soluções procedimentais substitutivas de outros. Ora é precisamente isso o que sucede com as conferências procedimentais. A *conferência deliberativa* substitui a aplicação de um modelo organizatório-institucional, assente na titularidade de competências decisórias autónomas por diversos órgãos e no seu exercício disperso, por uma solução procedimental consistindo na prática de um ato único por tais órgãos, que assumem em conjunto uma competência que representa a soma das suas competências isoladas. Em vez disso, a *conferência de coordenação* introduz um aditamento procedimental acessório do exercício juridicamente autónomo de competências diversas ao proporcionar a respetiva simultaneidade (artigos 77º, nºs 2 e 3, e 81º, nº 2, alínea a)).

§ 2º Modalidades

6. Em face da economia do Capítulo do CPA dedicado à conferência procedimental, a principal classificação de modalidades deste procedimento endo-procedimental é a que o divide em conferência deliberativa e conferência de coordenação. De acordo com a alínea a) do nº 3 do artigo 77º, a *conferência deliberativa* caracteriza-se como sendo a “destinada ao exercício conjunto das competências decisórias dos órgãos participantes através de um único ato de conteúdo complexo, que

¹² “Dabei ist zwischen einem organisationsakzessorischen und einem organisationsäquivalenten Verfahrensrecht zu unterscheiden”. Cfr. SCHMIDT-ASSMANN, *ob.cit.*, p. 173. (A este propósito, é de distinguir entre um Direito procedimental acessório e um Direito procedimental substitutivo da organização).

substitui a prática, por cada um deles, de atos administrativos autónomos”. Por seu turno, a *conferência de coordenação* é a destinada ao exercício individualizado, mas simultâneo, das competências dos órgãos participantes, através da prática, por cada um deles, de atos administrativos autónomos” (artigo 77º, nº 3, alínea b)).

Esta classificação atenta fundamentalmente ao carácter unitário ou plural das decisões emitidas no âmbito da conferência e, portanto, ao exercício conjunto ou meramente conjugado das competências envolvidas.

A criação dos tipos gerais alternativos da *conferência deliberativa* e da *conferência de coordenação* constitui uma solução original do legislador português. Ela não se encontra no modelo italiano, que não configura hoje em dia uma modalidade de conferência destinada à prática simultânea de atos jurídicos autónomos. E também (quanto saibamos) a doutrina não havia proposto até agora que, à conferência visando a prática de um só ato final conclusivo ainda que complexo (é esse o modelo da “conferência decisória” italiana) se contrapusesse alternativamente um modelo assente na prática concertada dos diversos atos próprios de competências distintas, necessários à conformação administrativa de uma mesma situação concreta da vida¹³.

¹³ Dir-se-ia que, numa monografia que exerceu influência relevante nos trabalhos preparatórios do novo CPA, MARTA PORTOCARRERO retrata a certa altura aquilo que viria a ser a *conferência de coordenação*: “Esta conferência interprocedimental ... realiza-se de forma a obter de uma só vez, e num só momento, todos os atos que condicionem uma determinada atividade, e que estão, de facto, numa relação de coligação por referência a um mesmo objeto, permitindo que cada autoridade administrativa possa praticar o ato administrativo da sua competência, de forma coordenada com a decisão de outros sujeitos públicos com poderes sobre o mesmo projeto”.

Mas, escrevendo em 2002, ou seja, antes das duas últimas revisões da “*Legge 7.8.1990, n. 241, in materia di procedimento amministrativo*”, a ilustre Administrativa portuguesa, inspirada pelo quadro jurídico na Itália da época, estabelecia uma dicotomia das conferências procedimentais em *conferência instrutória* e *conferência deliberativa*.

Convocada durante a fase da instrução, a *conferência instrutória* serviria para uma discussão presencial dos vários titulares dos interesses públicos em jogo. As suas funções seriam as de avaliação da situação material e de tentativa de harmonização preventiva de posições divergentes através de um exame global provisório da viabilidade do projeto. A conferência findaria com uma declaração final contendo uma apreciação conclusiva, que não exigiria a unanimidade dos participantes porque não teria efeito vinculativo. Pelo contrário, a *conferência deliberativa* serviria para “obter de uma só vez, e num só momento, todos os atos que condicionem uma determinada atividade, e que estão, de facto, numa relação de coligação por referência a um mesmo objeto, permitindo que cada autoridade administrativa possa praticar o ato administrativo da sua competência, de forma coordenada com a decisão de outros sujeitos públicos com poderes sobre o mesmo projeto”.

Como se vê, aquilo que, no texto citado se chamava conferência deliberativa corresponde à figura que o novo CPA cria sob o nome “conferência de coordenação”. Mas, atualmente, no Direito italiano, a *conferência de serviços* não preliminar adquiriu uma natureza diferente, próxima mas não idêntica à conferência deliberativa do CPA. É o que adiante veremos.

7. Vistas agora através do prisma dos procedimentos primários a que dizem respeito, tanto as conferências deliberativas como as conferências de coordenação podem dividir-se em *conferências intraprocedimentais* ou *monoprocedimentais* e *conferências interprocedimentais* ou *pluriprocedimentais*. Com efeito, o n.º 3 do artigo 77.º prevê, sem discriminar entre conferências deliberativas e de coordenação, que elas possam ser relativas a vários procedimentos conexos ou a único procedimento complexo em que haja lugar à tomada de diferentes decisões por diferentes órgãos. Presume-se no entanto que seja difícil encontrar exemplos concretos de conferências de coordenação monoprocedimentais, já que o exercício de diversas competências através da prática de atos administrativos autónomos tenderá a corresponder ao desenvolvimento de procedimentos distintos.

8. Atendendo por fim ao quadro institucional, poderá distinguir-se entre conferências procedimentais interadministrativas e intra-administrativas. Serão *conferências interadministrativas*, por exemplo, aquelas cuja realização for casuisticamente acordada entre os órgãos envolvidos, quando estes se integrem em diferentes pessoas coletivas (artigo 78.º, n.º 1). Ou, sempre a título de exemplo, aquelas cuja instituição tenha lugar por portaria de membros do governo competentes para a tutela de diferentes pessoas coletivas envolvidas. Serão *conferências intra-administrativas*, entre outras, aquelas que se desenvolverem entre um órgão competente para uma decisão final e órgãos titulares de competências consultivas, quando todos se integrem no âmbito da mesma pessoa coletiva (artigo 77.º, n.º 5).

§ 3.º Fontes Materiais

9. Como *fontes materiais* da conferência procedimental enquanto instituto do Direito Administrativo português introduzido em termos de regime geral no novo CPA, temos em vista os elementos mais diretamente reveladores das “objetividades prático-culturais”¹⁴ determinantes da utilidade da implantação de tal figura na nossa Ordem Jurídica e dos seus contornos mais adequados à nossa realidade. Essas fontes encontram-se no Direito comparado, na doutrina jurídica e, também, em alguns diplomas do Direito Administrativo especial português.

10. O instituto da *conferenza di servizi* do Direito italiano constituíu, no domínio do Direito Comparado, a principal fonte de inspiração da novel conferência procedimental do CPA de 2015. Embora já despontasse em diversa legislação

Cfr. MARTA PORTOCARRERO, *Modelos de Simplificação Administrativa*, cit., pp. 69, 73, 78, 79, 97, 110, 111, 112 e 125.

¹⁴ Cfr. FERNANDO JOSÉ BRONZE, *Lições de Introdução ao Direito*, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 718.

especial anterior, a *conferenza di servizi* conheceu a sua primeira implantação de direito geral na *Lei 78.1990, nº 241*, sobre procedimento administrativo e direito de acesso aos documentos administrativos. O relevo crescente da figura é demonstrado pelas numerosas vezes em que os preceitos da Lei de 1990 a ela respeitantes foram reformulados e aditados por enunciados normativos de crescente densidade. As últimas e importantes revisões tiveram lugar em 2005 e 2010. Para que se compreenda o quanto o instituto foi ganhando crescente complexidade, basta referir que, ao inicial artigo 14 a ele dedicado, correspondem hoje um artigo 14, um artigo 14-*bis*, um artigo 14-*ter*, um artigo 14-*quater* e um artigo 14-*quinquies*, cada um deles composto por elevado número de preceitos!

Deste acidentado percurso histórico, podem colher-se diversas lições, todas elas merecedoras de atenção no momento em que se introduz no nosso Direito um instituto congénere (se bem que não idêntico), cá como lá inspirado por desígnios de eficiência, economicidade e celeridade da atividade administrativa multiorgânica de conformação de situações complexas (artigo 77º, nº 1, do CPA), ou, por outras palavras, da respetiva simplificação e aceleração¹⁵. Destacamos três.

A primeira lição é a da essencialidade da conferência procedimental como instituto do Direito Administrativo contemporâneo, demonstrada pela vitalidade revelada pela sua subsistência ao longo de 25 anos e pela sua frequente revisão sempre no sentido da pormenorização e diversificação de soluções normativas. A esta verificação corresponde a decisão do legislador português de introduzir este instituto procedimental no Direito Administrativo geral.

Um segundo ensinamento colhido da evolução da figura no Direito italiano ao longo de um quarto de século é o da dificuldade em equacionar em cada momento a fórmula mais adequada para harmonizar o interesse público de celeridade e simplificação dos procedimentos administrativos com a tutela dos diferentes interesses públicos setoriais prosseguidos através de competências específicas de órgãos diversos. A esta evidência respondeu o legislador português com a prudente exigência do acordo entre todos os órgãos participantes para efeito da conclusão favorável da conferência procedimental. Ao contrário daquilo que hoje sucede com a *conferenza di servizi decisória*, na conferência deliberativa do CPA, a pronúncia desfavorável de qualquer dos participantes determina a não satisfação em sede de conferência das pretensões apreciadas (artigo 81º, nº 5). Na conferência de coordenação, a discordância de alguns desses órgãos impede a plena satisfação da pretensão que constitua o objeto da conferência (artigo 81º, nºs 2, alínea b) e 4). Parece legítimo considerar que também em tal hipótese se materializa o

¹⁵ Cfr. MORBIDELLI, *Il Procedimento Amministrativo*, in: MAZAROLLI/PERICU/ROMANO/MONACO/SCOCA (Org.), *Diritto Amministrativo*, I, Bologna: Monduzzi, 2005, p. 695.

novo conceito do *insucesso de conferência*, visto se não haver logrado a visada finalidade da conformação jurídico-administrativa global de uma situação complexa. Mas a rigidez resultante deste nível de exigência foi em alguma medida compensada (para efeito da celeridade e da eficiência) através dos seguintes modos de atenuar os reflexos negativos do insucesso quer da conferência deliberativa quer de coordenação:

- (i) abertura quanto à conclusão de acordos sobre as alterações necessárias para a total satisfação da pretensão (artigo 81º, nº 5) ou, pelo menos, quanto à emissão de orientações parcelares sobre alterações necessárias à viabilização da pretensão;
- (ii) admissibilidade da repetição da conferência uma vez verificados certos pressupostos (artigo 81º, nºs 5 e 7);
- (iii) admissibilidade de aproveitamento de atos em sede de repetição da conferência (artigo 81º, nº 8);
- (iv) aceleração da prática individual dos atos administrativos relativamente aos quais não tenham subsistido objeções (artigo 81º, nº 6).

Da história da *conferenza di servizi* ao longo dos 25 anos da sua evolução no seio do Direito Administrativo italiano, extrai-se, em terceiro lugar, um ensinamento quanto à dificuldade de preservar a coerência sistémica do instituto em face da pressão para inserir na lei geral preceitos especiais relativos a campos específicos da atividade administrativa. Assim foi sucedendo com a introdução, na Lei italiana de 7 de agosto de 1990, n. 241, de preceitos respeitantes às conferências respeitantes a situações nos domínios da proteção da saúde, do ambiente, do património paisagístico ou do património cultural.

O legislador português procurou corresponder ao imperativo de flexibilidade na regulação das conferências em função das áreas materiais da atividade administrativa através de uma figura totalmente inovatória: a *instituição da conferência procedimental*, que se não confunde com as convocações das mesmas, as quais necessariamente precederá (artigo 78º). Será no ato de instituição – sob a forma de lei, regulamento ou contrato interadministrativo – que, para efeito de execução permanente, se identificarão os procedimentos sobre os quais poderão incidir conferências sobre matérias e entre os órgãos assim identificados. A delimitação do âmbito funcional, material e subjetivo constituirá, pois, objeto de uma decisão-quadro, assim se indo estabelecendo tipos de conferências.

Quando for, porém, necessário ir além de tais delimitações específicas por forma a estatuir também regras de funcionamento desviantes das dos artigos 77º a 81º do CPA, restará sempre a possibilidade de estabelecer, à parte do CPA, con-

ferências procedimentais especiais. Isso já sucede, aliás, designadamente com o procedimento previsto no *Sistema de Indústria Responsável* a que alude o artigo 4º do diploma preambular do CPA. Como, de resto, se estabelece também no âmbito deste preceito, sempre o regime geral das conferências procedimentais se aplicará subsidiariamente a tais conferências especiais, dado o disposto pelo nº 5 do artigo 2º do CPA.

11. O propósito do presente estudo é o de apresentar a conferência procedimental, que passa a ser doravante um instituto do Direito Administrativo geral português. Não se tratando, pois, de um exercício de direito comparado, importa referir apenas em termos muito sucintos a *conferenza di servizi*, sobretudo naqueles principais aspetos dos quais o nosso legislador se aproximou ou, pelo contrário, não viu interesse em acolher.

Em termos gerais, a razão de ser do instituto coincide nas duas ordens jurídicas quanto à finalidade última sem que a sua natureza seja rigorosamente a mesma. A finalidade última consiste na simplificação e aceleração, pela via de um procedimento acessório, do tratamento procedimental de situações complexas que envolva a intervenção de órgãos administrativos diversos. Mas, no Direito italiano, basta como razão de ser da convocação de uma conferência de serviços (na modalidade instrutória ou preliminar) o objetivo de tornar possível um exame contextual dos vários interesses públicos e privados envolvidos. Tal tipo de conferência não visa imediatamente a tomada de uma decisão, embora imediatamente a facilite por lhe abrir caminho se tiver sucesso. Pelo contrário, no CPA, a convocação de uma conferência procedimental – seja ela deliberativa ou de coordenação – orienta-se sempre pelo propósito de viabilizar a imediata conformação global da situação apreciada.

Na doutrina italiana, verifica-se hoje um relativo consenso quanto à originalidade da figura da conferência: ela é sem dúvida um “instituto de simplificação”, não totalmente enquadrável nas categorias e moldes tradicionais, sejam eles o do órgão colegial ou o das comissões¹⁶. Pelo nosso lado, observamos que, sem prejuízo de envolver uma reformulação do regime organizatório no que toca às competências em sede de *conferenza decisoria*, a essência da conferência é sobretudo procedimental: tal como sucede no CPA português, a conferência é sobretudo um procedimento, que se articula com vários (ou um) procedimentos pré-existentes a fim de promover a respetiva simplificação e aceleração¹⁷.

¹⁶ Cfr. DOMENICO D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi*, in: SCOCA, *Diritto Amministrativo*, 2ª ed., Turim: Giappichelli Editore, 2011, pp. 351 e 352.

¹⁷ Neste sentido: CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, 3ª ed., Turim: Giappichelli Editore, 2012, p. 336. O A. sumaria a natureza jurídica da *conferenza di servizi* como “modelo procedimental”.

Na atualidade, embora a formulação legislativa italiana não prime pela clareza classificatória, parece poder estabelecer-se como distinção principal aquela que diferencia a conferência preliminar da conferência decisória.

A *conferenza di servizi preliminare*, disciplinada pelo artigo 14-bis, nº 1, da Lei nº 241/1990, respeita aos casos em que a Administração é chamada a decidir sobre “projetos de particular complexidade”. Os órgãos titulares de competências de pronúncia sobre qualquer aspeto do projeto são convocados para especificar os requisitos que, uma vez preenchidos, darão lugar à pronúncia favorável do órgão que os enuncia. Não se trata, pois, ainda, de proferir uma decisão final, mas de informar previamente sobre pressupostos que, salvo alteração superveniente das circunstâncias, vinculam cada um dos órgãos que os especificaram a decidir mais tarde em conformidade¹⁸.

No CPA, o legislador não enveredou por esta solução, que corresponderia mais ou menos em pegar naquilo que, no regime jurídico da urbanização e edificação (RJUE), corresponde à figura da *informação prévia*¹⁹, e prever a sua prestação simultânea em regime de conferência por parte de todos os órgãos titulares de competência no ou nos procedimentos abrangidos. Tal solução implicaria na prática a sistemática duplicação das conferências (uma preliminar e uma decisória) em relação a cada caso concreto. A ter de separar dois momentos, pareceu assim em geral uma solução de cariz mais propulsor a de configurar uma conferência sempre decisória (seja ela deliberativa ou de coordenação) eventualmente repetida quando, no seu decurso, se acordar nas alterações do pedido necessárias ao deferimento das pretensões (artigo 81º, nº 5).

A finalidade da *conferenza di servizi decisoria* resulta do artigo 14, nº 6, bis, da Lei nº 241/1990, com a redação recebida na revisão de 2010: concluídos os trabalhos da conferência ou findo o prazo máximo para a sua duração, o órgão responsável (“*l'amministrazione procedente*”), “avaliando os específicos resultados da conferência e tomando em conta as posições prevalentes nela expressas, adota a decisão conclusiva fundamentada do procedimento, a qual substitui para todos os efeitos todos os atos de autorização, concessão, não-oposição (“*nulla osta*”) ou concordância incluídos nas competências dos órgãos participantes ou ausentes não obstante convocados”²⁰.

É visível o grau de indeterminação que afeta a injunção ao órgão responsável pela condução da conferência e pela decisão conclusiva de “tomar em conta as

¹⁸ Cfr. DOMENICO D'ORSOGNA, *ob. cit.*, p. 360.

¹⁹ Artigos 14º e seguintes do RJUE republicado pelo Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro.

²⁰ O preceito também estipula que, no caso de “avaliação estadual de impacte ambiental”, a tomada da decisão conclusiva seja remetida para o conselho de ministros quando não for unânime a posição dos órgãos envolvidos.

posições prevalentes” expressas. A doutrina italiana chama a atenção para o facto de ser precisamente a este propósito que se têm de conjugar a atenta valoração comparativa dos interesses com a exigência de imprimir eficiência à ação administrativa em cenário de complexidade. Apesar da inevitável incerteza, foi com aquela fórmula que o legislador italiano procura, na versão atual da Lei, alcançar um ponto de equilíbrio entre funcionalidade do procedimento e consideração do peso dos interesses relevantes. É à *amministrazione procedente* que cabe proceder, à luz das circunstâncias do caso, a uma ponderação da qual se infere se e quando algum ou alguns dos outros órgãos participantes na conferência poderão exercer na prática um poder de veto²¹.

No CPA, preferiu-se, diferentemente, fazer depender a conclusão positiva da conferência do acordo de todos os órgãos participantes. Sem este, nem será possível praticar, na conferência deliberativa, o único ato final conclusivo de conteúdo complexo favorável, nem, na conferência de coordenação, satisfazer a pretensão do particular através da prática simultânea da totalidade dos atos para tanto necessários. Assim sempre teria de ser na conferência de coordenação, uma vez que, nesta, a simultaneidade do exercício não afeta a alteridade de cada competência. Mas o mesmo se passa na realidade na conferência deliberativa, em relação à qual o artigo 77º, nº 3, alínea b), não confere ao órgão que preside o poder de decidir sozinho, substituindo-se no exercício da competência de outros órgãos participantes. O ato conclusivo é apenas o fruto de um exercício conjunto das competências decisórias de todos os órgãos participantes.

No CPA, o legislador preferiu não permitir à partida a retirada de efeito impeditivo a pronúncias contrárias no exercício de competências que corresponderão à prossecução de interesses públicos setoriais que, em sede do Código, não há condições para identificar, pelo que ficaria por medir o perigo aliado à sua possível desconsideração. Essa ponderação poderá ser feita a propósito de atos de instituição de conferência, quando aqueles assumam a forma de lei (artigo 78º, nº 1). Conhecendo os órgãos abrangidos e a matéria das suas competências, encontrar-se-á então o legislador em condições de dar preferência aos imperativos de celeridade e eficiência através de um juízo de avaliação ligado às realidades em causa. De todo o modo, o CPA atenua em alguma medida a rigidez decorrente

da qualificação da conferência como decisória ou, mais rigorosamente, *nella fase decisória*, de doutrinária, pois a Lei não a emprega. V., a título de exemplo, CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., pp. 382 e 383..

A qualificação da conferência como decisória ou, mais rigorosamente, *nella fase decisória*, é doutrinária, pois a Lei não a emprega. V., a título de exemplo, CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., pp. 382 e 383..

²¹ Cfr. DOMENICO D'ORSOGNA, *ob. cit.*, pp. 356 e 357; CERULLI IRELLI, *ob. cit.*, pp. 382 a 385. A doutrina considera que o emprego da expressão “posições prevalentes” não significa uma contagem aritmética de votos a favor e contra, que seria própria do funcionamento de um órgão colegial, coisa que a conferência manifestamente não é.

do princípio de unanimidade ao determinar que os órgãos que se oponham a uma decisão favorável não só especifiquem as razões da sua discordância (o que sempre se imporia), mas indiquem também, sempre que possível, as alterações que considerem necessárias à satisfação da pretensão (artigo 81º, nº 4). E releva também, no mesmo sentido de promover tanto quanto possível a celeridade e a eficiência, a possibilidade de repetição da conferência caso as alterações preconizadas sejam concretizadas pelo interessado (artigo 81º, nº 5), bem como a previsão da prática individual, no prazo de oito dias a contar do termo da conferência, de atos administrativos pelos órgãos que não tenham apresentado objeções quanto à matéria da sua competência.

12. A técnica utilizada pelo Direito Alemão para enfrentar a necessidade de simplificar a conformação administrativa de situações complexas que envolveriam em princípio a intervenção de múltiplos órgãos da Administração é a da concentração da competência num só órgão, cujo ato substitui – no sentido de os tornar desnecessários ou irrelevantes – os atos que haveriam de ser praticados pelos outros órgãos se não intervisse o procedimento especial gerador do efeito de concentração (*Konzentrationswirkung*). O regime geral deste instituto vem estabelecido pelo §75 da Lei de Procedimento Administrativo alemã (doravante, *VwVfG*). O ato final do procedimento é a estatuição de um plano (*Planfeststellung*). Esta decisão, também denominada *Planfeststellungsbeschluss*, tem a natureza de ato administrativo, o qual dispõe sobre uma pluralidade de interesses públicos e privados. De acordo com o § 75, I, da *VwVfG*, o ato de *Planfeststellung* dispensa os outros atos que, sem ele, seriam exigíveis. Aquele ato conforma todas as relações de direito público entre o titular do projeto e os restantes sujeitos de direito tipicamente abrangidos²².

São no entanto vários os elementos estruturais que diferenciam o instituto de direito alemão do procedimento com efeito de concentração da conferência procedimental, quer à maneira italiana, quer à portuguesa.

Desde logo, o procedimento alemão gerador do efeito de concentração não respeita tendencialmente a todas as situações complexas em que coexistam competências de diversos órgãos sem cujo exercício não discrepante a pretensão do particular não será atendida. Pelo contrário, tal como regulado pela *VwVfG*, esse procedimento só será aplicável quando uma outra lei expressamente o determinar. Essas leis são diplomas sobre planos reguladores de certas realidades socio-

²² Sobre a figura da *Konzentrationswirkung* como instrumento procedimental de eficiência e simplificação na conformação administrativa de situações complexas: KOCH / RUBEL / HESSELHAUS, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3ª ed., München: Luchterhand, 2003, p. 155.

-económicas dotadas em geral de uma dimensão espacial²³. É também em alguma legislação especial que se prevê o efeito de concentração em determinados procedimentos de licenciamento²⁴.

Em oposição a isto, a estratégia legislativa assente nas conferências procedimentais é de tendencial generalidade, ou seja, independente da natureza material das situações complexas a conformar²⁵. Com efeito, os n.ºs 1 e 2 do artigo 77.º do CPA não fazem depender a admissibilidade das conferências procedimentais de um certo campo de aplicação material ou substantivo. A delimitação do âmbito de incidência faz-se apenas com recurso a um fator estrutural: o de coexistirem competências de diversos órgãos da Administração Pública cujo exercício em comum ou conjugado possa promover a eficiência, a economicidade e a celeridade da atividade administrativa.

Embora tanto no procedimento alemão de que se trata como no da conferência procedimental se empregue uma técnica de concentração como meio de simplificação e aceleração do processo decisório, o perfil de tal concentração é significativamente distinto.

É certo que, em ambos os institutos, se dá uma *concentração de procedimentos*.

Mas só no procedimento de planeamento configurado na *VwVfG*²⁶, ocorre, a par disso, uma *concentração de competências*, por a *Planfeststellungsbeschluss* ser um ato substitutivo e não um ato de conteúdo complexo, dispensando a sua emissão, como se observou já, a de todos os atos permissivos requeridos por outras nor-

²³ Cfr. KOPP/RAMSAUER, *VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz-Kommentar*, 15.ª ed., Munique: C.H. Beck, 2014, pp. 1493, 1495 E 1496.

²⁴ Cfr. WOLFF/BACHOF/STOBER, *Verwaltungsrecht*, II, 6.ª ed., Munique: C.H. Beck, 2000, p. 379.

²⁵ O artigo 14.º, n.º 1, da Lei italiana de 7.8.1990, n. 241, dispõe que “Quando se mostre oportuno efetuar um exame contextual dos vários interesses públicos envolvidos num procedimento administrativo, o órgão responsável pelo procedimento (*“l’amministrazione procedente”*) pode dar início a uma conferência de serviços”. Este preceito incide sobre conferências respeitantes a um só procedimento (conferências intraprocedimentais). Quanto às conferências interprocedimentais, dispõe o n.º 2 do mesmo artigo 14 que elas são obrigatórias quando a *“amministrazione procedente”* tiver de reunir pronúncias de concordância ou de não-oposição (*“intese, concerti, nulla osta o assensi”*) de outros órgãos da Administração e não as obtenha no prazo de 30 dias. E, ainda segundo o mesmo preceito, tais conferências podem ser convocadas quando, dentro do mesmo prazo, um ou mais de entre os órgãos interpelados se hajam pronunciado negativamente. A qualificação das situações que justificam a realização da conferência é de natureza estrutural e não material.

²⁶ Nos §§ 72 a 78 da *VwVfG*, o legislador alemão adotou uma solução curiosa, que consiste em enxertar na lei geral de procedimento esse procedimento especial que é o procedimento de planeamento. Mas não se produz, no plano sistémico, a dissonância que à primeira vista se julgaria, visto que este é o procedimento geral de planeamento, em face do qual existem na Ordem Jurídica numerosas leis avulsas instituindo tipos de planeamento especiais.

mas jurídicas²⁷. Não assim, porém, na conferência procedimental do CPA, nem mesmo quando deliberativa, visto que, nesta, são os vários órgãos competentes que exercem conjuntamente as suas competências através de um único ato, sim, mas de um ato de conteúdo complexo, por reunir os conteúdos próprios dos atos que a cada um desses órgãos caberia de outra forma praticar. A alínea a) do n.º 3 do artigo 77.º fala de um ato que substitui a prática de atos administrativos autónomos mas gerando na mesma os efeitos típicos de tais atos. Há substituição de um modo autónomo de prática de cada um dos atos, mas não substituição daqueles que seriam os seus autores no exercício das suas competências substantivas.

Assim sendo, se bem que, do ponto de vista formal, haja, devido à prática de um único ato, *concentração de decisão* tanto no procedimento de planeamento alemão como na conferência procedimental deliberativa portuguesa, no nosso caso, não se dá uma *concentração material*, visto que o conteúdo complexo do ato final há-de reunir todos os efeitos de direito que corresponderiam à soma de atos autónomos²⁸.

Em suma, o legislador português opta, no novo CPA, pela conferência procedimental em vez do procedimento de planeamento como regime geral de proceduralização do exercício das competências de diversos órgãos da Administração Pública convocadas à conformação jurídica administrativa global de uma situação concreta. Tal preferência explica-se pela conveniência de não afastar a atuação dos vários órgãos com competência na matéria. O sacrifício dessas competências à outorga de uma competência englobante a um órgão de planeamento poderá justificar-se em algumas situações objeto de procedimentos especiais. Mas, como solução geral, subverteria uma lógica de organização da Administração assente em necessidades de especialização e de participação institucional diferenciadas consoante os interesses públicos de que se tratar.

13. Outra fonte já mencionada da novel figura da conferência procedimental reside em institutos procedimentais especiais já presentes na Ordem Jurídica portuguesa. Encontram-se com efeito nesta alguns procedimentos especiais envolvendo concentração de decisão em articulação com a realização de uma

²⁷ Cfr. KOPP/RAMSAUER, *VwVfG – Kommentar*, cit., p. 1663.

²⁸ Note-se que a *concentração material* no procedimento alemão de planeamento poderá ser mais relativa do que pareceria à primeira vista. Ela existe na medida em que a decisão de planeamento não tem de englobar os conteúdos dos atos cuja emissão dispensa. Mas, salvo norma legal habilitante, não pode ela furtar-se à observância de todas as vinculações que aqueles atos haveriam de acatar. Só uma habilitação normativa específica permitirá a substituição de um tal cumulativo acatamento por uma ponderação entre os interesses públicos servidos pelas dispersas normas aplicáveis. Cfr. WOLF/BACHOF/STOBER, *Verwaltungsrecht*, cit., p. 380.

conferência. Mas tais conferências não são estruturadas para o efeito da simultaneidade do exercício das diversas competências envolvidas na conformação da situação complexa.

Referiremos dois casos, o primeiro dos quais constituído pelo procedimento de *autorização prévia*, previsto no *Sistema de Indústria Responsável* (SIR), aprovado pelo Decreto-Lei nº 169/2012, de 1 de agosto. O SIR inclui três diferentes procedimentos respeitantes à instalação e exploração de estabelecimento industrial. A *autorização prévia* é o procedimento respeitante aos estabelecimentos industriais de tipo 1, que são os de maior relevo, que a lei tipifica com recurso a um conjunto de critérios. Os outros dois procedimentos (comunicação prévia com prazo e mera comunicação prévia) não compreendem a possibilidade de realização de uma conferência.

O SIR distingue ainda, no âmbito da *autorização prévia*, entre o *procedimento de autorização prévia individualizada* (artigos 20º e seguintes) e *procedimento de autorização prévia padronizada* (artigos 26º e seguintes). Referimo-nos apenas ao primeiro porque só a seu propósito se contempla a possibilidade de realização de uma conferência entre “os serviços ou organismos da administração central que, nos termos da lei, devam pronunciar-se sobre o pedido” (artigo 22º, 1). O facto de se visar “obter uma decisão integrada da entidade coordenadora” (artigo 20º, nº 1) não implica concentração de procedimentos, mas apenas, “por opção do requerente”, o início junto da entidade coordenadora e o decurso em simultâneo com o procedimento de *autorização prévia individualizada* dos vários outros procedimentos de cuja conclusão favorável depende o deferimento do pedido de *autorização* (artigos 20º, nº 3, e 24º, nº 4)²⁹.

Aquilo que caracteriza, pois, essencialmente o procedimento de *autorização prévia individualizada* é a circunstância de ele ser conduzido por uma entidade coordenadora dos procedimentos conexos, que profere uma decisão final integrada favorável ou desfavorável. A função coordenadora é sublinhada no nº 2 do artigo 24º, no qual se dispõe que “antes de proferir decisão, a entidade coordenadora promove as ações que considerar necessárias à concentração das posições assumidas pelas entidades consultadas quando se verificarem divergências que dificultem a tomada de uma decisão integrada”.

²⁹ De acordo com o nº 3 do artigo 20º, esses procedimentos são os de avaliação de impacte ambiental, de notificação e aprovação do relatório de segurança e de emissão de título ou informação prévia de utilização de recursos hídricos. Note-se que, nos termos do artigo 24º, nº 4, o indeferimento do pedido de *autorização* de instalação resultará necessariamente não só do carácter desfavorável da decisão proferida em qualquer dos procedimentos referidos, mas também nos respeitantes à licença ambiental, ao título de emissão de gases com efeito de estufa, ao alvará ou parecer sobre operação de gestão de resíduos, bem como à decisão da CCDR em razão da localização (artigo 24º, nº 4).

Nem sempre, contudo, terá de haver simultaneidade articulada dos procedimentos, mas só “por opção do requerente”. Também a realização de uma conferência é facultativa, pois que a entidade coordenadora a convocará “sempre que o entender conveniente”, ou seja, segundo um seu juízo de oportunidade. Tal conferência é meramente preliminar ou preparatória, destinando-se a proceder ao “ponto de situação do processo”, à “identificação de possíveis condicionantes e obstáculos ao projeto e respetivas implicações procedimentais”, à elaboração do “cronograma dos procedimentos a desenvolver”, calendarizando compromissos e procurando reduzir, sempre que possível, os prazos máximos fixados na lei (artigo 22º, nº 3). Nessa reunião de realização facultativa, poderá participar o requerente, mas, também, a convite da entidade coordenadora. Por fim, não se pode dizer que ocorra concentração de competências ou, sequer, de decisão, visto que a “decisão final integrada”, “devidamente fundamentada e precedida de síntese das diferentes pronúncias das entidades consultadas”, terá de ser de indeferimento se qualquer de tais pronúncias tiver cariz negativo (artigo 24º, nº 1 e 4).

Era, pois, francamente débil o papel da conferência como trâmite procedimental do SIR até à entrada em vigor do Decreto-Lei nº 4/2015, que aprovou o atual CPA. Isso explica que, no artigo 4º do diploma preambular, se tenha estendido com algumas poucas adaptações ao SIR o novo regime das conferências procedimentais, conferindo desde logo à entidade coordenadora competência para as convocar, por sua iniciativa ou a pedido do interessado.

14. Um exemplo anterior ao atual CPA, porventura o mais flagrante na nossa Ordem Jurídica, de conferência entre as entidades administrativas que se devam pronunciar e da qual sai em princípio uma decisão é-nos proporcionado pelo *Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação* (RJUE)³⁰. Nos termos do artigo 13º-A, nº 1, deste diploma, “A consulta de entidades da administração central, direta ou indireta, do setor empresarial do Estado, bem como de entidades concessionárias que exerçam poderes de autoridade, que se devam pronunciar sobre a operação urbanística em razão da localização, é efetuada através de uma única entidade coordenadora, a CCDDR territorialmente competente, a qual emite uma decisão global e vinculativa de toda a administração”.

Esta consulta é efetuada em simultâneo e com recurso a plataforma eletrónica e as entidades consultadas devem pronunciar-se no prazo de 20 dias (artigo 13º-A do RJUE, nºs 2 e 3). Caso não existam posições divergentes entre as entidades consultadas, a CCDDR toma uma decisão final no prazo de 5 dias (mesmo

³⁰ Tal como consta da republicação do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de dezembro, pelo Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro.

artigo 13º-A, nº6). Caso, porém, existam pareceres negativos, a CCDD promove uma reunião, preferencialmente por videoconferência, a realizar no prazo de 10 dias a contar do último parecer recebido dentro do prazo legal de 20 dias. Essa conferência, na qual participam todas as entidades consultadas e também o requerente, visa obter uma solução concertada. Mas, ainda que tal concertação se não concretize, a CCDD profere uma decisão final vinculativa no prazo de 10 dias (artigo 13º-A, nº 7). Perante essa decisão da CCDD, proferida em conferência decisória, os pareceres emitidos pelas entidades consultadas têm natureza não vinculativa (artigo 13º-A, nº 11).

O modelo desta conferência é claramente o da *conferenza di servizi decisoria* do Direito Italiano. No CPA, o tipo de subprocedimento que mais se aproxima dela é o da conferência procedimental deliberativa. Há, no entanto, uma diferença fundamental quanto à competência para o ato final favorável que, na conferência deliberativa, é uma competência conjunta de todos os órgãos participantes. Por outro lado, a deliberação favorável depende da posição concordante de todos os órgãos envolvidos (art. 81º, nº 5, do CPA). Acresce ainda que, embora a realização da conferência deliberativa não seja obrigatória a não ser perante um requerimento dos interessados, a sua convocação não tem como pressuposto o haverem já sido tomadas posições negativas pelas entidades que hajam de se pronunciar. A convocação independentemente de verificação de posições negativas tem como razão de ser o propósito de acelerar a tomada das várias posições e de facilitar o consenso num ambiente contextual.

Se, no RJUE – e apenas a propósito de pareceres, aprovações ou autorizações em razão da localização e não dos procedimentos de licença administrativa, comunicação prévia ou autorização de utilização sobre operações urbanísticas – o legislador se sentiu habilitado a dar às CCDDs o poder de decidir em conferência decisória sem prejuízo de pareceres contrários, isso sucedeu com certeza em atenção ao tipo de implantação institucional da entidade decidente, das suas competências e da amplitude dos interesses públicos postos a seu cargo, quando confrontados com os prosseguidos por cada um dos órgãos consultados. Mas, no Código de Procedimento Administrativo, em face de um universo de situações objetivas e subjetivas muito mais vasto e em alguma medida indeterminado, o legislador não dispunha de elementos que fundassem uma tão radical transferência de competências. Isso poderá vir a ser feito à luz do perfil de cada tipo de conferência por ato de instituição de natureza legislativa.

§ 4º As Opções do Legislador

15. Em suma, os ensinamentos de que se dispõe revelam a tendência para a crescente complexidade da atividade administrativa. E esta deve-se, em boa parte, ao

alargamento da dimensão institucional policêntrica com a qual, por seu turno, se tem pretendido responder à sempre maior diversidade dos interesses públicos resultantes da composição heterogénea do tecido social e da multiplicação das soluções técnicas concebíveis³¹. A par da racionalização das estruturas organizatórias, a ultrapassagem das presentes dificuldades depende cada vez mais do recurso a instrumentos de natureza procedimental para complementação corretiva ou para substituição das clássicas fórmulas institucionais. Só graças a soluções procedimentais se poderá recuperar, ao menos em parte, a perdida unidade da função administrativa³².

Nos múltiplos casos em que a conformação, requerida pelos interessados, de situações jurídicas administrativas complexas requer a intervenção de uma pluralidade de órgãos de uma ou várias pessoas coletivas titulares de competências confluentes, convirá normalmente a sobreposição aos iniciais procedimentos conexos, ou ao procedimento complexo, de um procedimento secundário integrativo, visando a contextualidade e a aceleração do processo decisório. A contextualidade trará em princípio ganhos de eficiência resultantes de uma visão integrada dos vários aspetos de uma situação complexa³³. E, ao substituir-se uma complexa sequencialidade das apreciações e decisões por uma decisão única ou por decisões simultâneas conjugadas, potencia-se um efeito de aceleração da conformação global³⁴.

16. No plano da política legislativa, são várias as soluções em abstrato concebíveis para lograr a contextualidade e a aceleração relativamente à conformação jurídico-administrativa de situações originariamente tratadas através de um procedimento complexo ou de procedimentos conexos. Avultam a este propósito os modelos da *concentração substitutiva*, da *concentração substitutiva em conferência interorgânica* e o de *exercício conjunto ou conjugado de competências em conferência interorgânica*.

O modelo da *concentração substitutiva* corresponde à figura da *Konzentrationswirkung*, acolhida, como se referiu, na VwVfG alemã. Assiste-se aí a uma tripla con-

³¹ Cfr. ESTEVE PARDO, *La nueva relación entre Estado y sociedad – Aproximación al transfondo de la crisis*, Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 127; JUSTEN FILHO, *Curso de Direito Administrativo*, 10ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 152; SOMMERMAN, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen: Mohr Siebeck, 1997, p. 472 s; UERPMANN, *Das öffentliche Interesse*, Tübingen: Mohr Siebeck, 1999, pp. 26 e 27, entre outras.

³² Cfr. SCHMIDT-ASSMANN, *Verwaltungsrechtliche Dogmatik*, cit., pp. 172-174.

³³ Cfr. CARINGELLA, *Corso di Diritto Amministrativo*, II, Milano: Giuffrè, 2004, p. 1471; DOMENICO D'ORSOGNA, *ob. cit.*, p. 360.

³⁴ Cfr. AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra: Almedina, 2015, p. 100.

centração de procedimento, de competência e de decisão. Com prejuízo daquelas que seriam em princípio as competências de diversos órgãos exercidas no quadro de diversos procedimentos, um só órgão profere, no âmbito de um único procedimento de planeamento, uma decisão única, assim se substituindo a intervenção dos outros órgãos. A concentração pode até abarcar os pressupostos de direito material, visto que estes, específicos do planeamento, poderão prevalecer sobre aqueles que regeriam as várias decisões dispersas por distintos procedimentos³⁵.

O legislador português aproximou-se deste modelo em alguma legislação especial, por exemplo quando, no RJUE, prevê a tomada de uma decisão final substitutiva pela CCDR em matéria de parecer, aprovação ou autorização em razão da localização quando, após simples consulta fora do contexto de uma reunião, não existam posições divergentes por parte das entidades que se devam pronunciar (artigo 13º-A, nºs 1 e 6, do RJUE).

Não foi essa, porém, a solução adotada no CPA. Perante um conspecto indeterminado de situações complexas objeto de competências múltiplas, seria problemática a outorga de uma competência substitutiva. E a renúncia à contextualidade ou o seu significativo enfraquecimento poderiam constituir um óbice à eficiência da decisão, devido à perda dos contributos das estruturas orgânicas especializadas.

O modelo da *concentração substitutiva em conferência interorgânica* corresponde à atual *conferenza di servizi decisoria*. A conferência tem lugar mas, no seu termo, a decisão cabe apenas ao órgão competente para a convocar e dirigir, o qual pode decidir num certo sentido não obstante as posições divergentes de órgãos participantes. Já se referiram as razões que terão levado o legislador do CPA a não perfilar esta solução sem prejuízo de ela poder vir a ser adotada em atos legislativos de instituição à luz da natureza da matéria e da posição institucional dos órgãos participantes.

O modelo dualista alicerçado na alternativa entre conferência deliberativa e conferência de coordenação, que foi o adotado no CPA, corresponde ao esquema do *exercício conjunto ou conjugado de competências em conferência interorgânica*. Em vez de uma alternativa entre um modelo de concentração e um modelo de coordenação³⁶, o legislador enveredou pela senda original que consiste em contrapor à coordenação de competências não a sua absorção por um só órgão (seria uma solução de competência substitutiva), mas, tão só, a conjugação das competências para o seu exercício em co-autoria sob a forma de um ato único mas complexo.

³⁵ Cfr. WOFF / BACHOF / STOBER, *Verwaltungsrecht*, cit., pp. 379 e 380; MARTA PORTOCARRERO, *Modelos de Simplificação Administrativa*, cit., pp. 228 a 234.

³⁶ Cfr. MARTA PORTOCARRERO, *Modelos de Simplificação Administrativa*, cit., pp. 55 e 56.

Trata-se de uma resposta original à necessidade de racionalizar o processo de determinação do interesse público concreto no seio de uma valoração contextual de todos os interesses públicos envolvidos³⁷. O ato conclusivo da conferência deliberativa não tem a natureza de feixe de atos, mas sim a de ato unitário. E a sua autoria não é imputável à conferência (que, não tendo a natureza de órgão, não constitui um centro de imputação) mas sim – em co-autoria – ao conjunto de órgãos participantes³⁸.

Tem no entanto razão MARIANA MAURÍCIO quando observa que, como a conferência procedimental não altera a natureza da competência dos órgãos consultivos, a pronúncia desfavorável de um órgão no exercício da competência para proferir parecer não vinculativo não impede a prática do ato de conteúdo complexo a que se destina a conferência deliberativa³⁹. Estes órgãos estão vinculados a participar na conferência procedimental nos termos do artigo 79º, nº 7, quer, aliás, se trate de conferência deliberativa quer de coordenação. Mas o seu parecer desfavorável não impede a conclusão da conferência favorável para o ou os interessados se for neste sentido a posição assumida pelos restantes participantes.

17. Já se explicaram as razões para a opção legislativa por modelos unanimistas quanto aos dois tipos de conferência. E apontaram-se os vários instrumentos adotados para temperar o seu rigor quer através da vinculação dos participantes desfavoráveis ao dever de apontar soluções alternativas sempre que possível, quer mediante a facilitação da repetição da conferência e o princípio do aproveitamento nessa sede dos atos praticados na primeira conferência, quer ainda promovendo a prática individual, no prazo de oito dias, do ato administrativo que lhes compete pelos órgãos participantes na conferência que não tenham apresentado objeções quanto a essa matéria.

Discordamos da objeção segundo a qual o legislador deveria ter reservado a conferência deliberativa para as situações abrangidas por um único procedimento complexo e obrigado ao emprego da conferência de coordenação sempre que se tratar de procedimentos conexos⁴⁰. Embora as competências dos órgãos

³⁷ Cfr. DOMENICO D'ORSOGNA, *Conferenza di servizi*, cit., p. 362.

³⁸ Como observa AROSO DE ALMEIDA, "Isto implica que só todos os órgãos em conjunto podem anular ou revogar o ato em causa, que ele só pode ser impugnado como um todo e que a eventual invalidade da manifestação de vontade de um dos órgãos intervenientes contamina o ato no seu conjunto, implicando a invalidade do todo". Cfr. *Teoria Geral do Direito Administrativo*, cit., p. 93.

³⁹ Cfr. *Algumas Notas Sobre A Conferência Procedimental No Projecto Do Novo Código Do Procedimento Administrativo*, in: MARIA JOÃO ANTUNES / MARTA CAVALEIRA (Org.), *Estudos em Memória do Conselheiro Artur Maurício*, Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 1049.

⁴⁰ Cfr. MARIANA MAURÍCIO, *Algumas Notas Sobre A Conferência Procedimental ...*, cit., pp. 1050-1056.

envolvidos, a posição recíproca entre eles e a natureza das matérias a decidir possam recomendar o emprego de uma forma de conferência destinada ao exercício individualizado, ainda que simultâneo, dos poderes de cada um através de atos administrativos autônomos, a verdade é que a forma da conferência deliberativa apresenta em abstrato algumas vantagens. A síntese, em um único ato administrativo, dos diversos efeitos de direito a constituir para regulação da situação complexa garante com maior eficácia a incindibilidade de tais efeitos, indispensável à completude da conformação jurídico-administrativa da situação complexa. Evita-se, por outro lado, a necessidade de configurar um ato tácito positivo quando da ausência na conferência de coordenação de um órgão regularmente convocado. Parece, com efeito, indesmentível que o n° 6 do artigo 79º se aplica tanto às conferências deliberativas como às de coordenação, mas a forma jurídica das consequências da ausência não é a mesma. Se a conferência é deliberativa, a ausência não prejudica a coautoria⁴¹. Mas, na conferência de coordenação, na qual é suposta a prática por cada órgão participante do ato administrativo que lhe compete, parece ser a figura do ato tácito positivo (deferimento tácito) aquela que permite dar cumprimento ao disposto pelo n° 6 do artigo 79º⁴². Ainda que, porém, o deferimento tácito represente a forma de dar aplicação ao disposto pelo n° 6 do artigo 79º, há que reconhecer que a coautoria, por parte do órgão ausente, do ato positivo gerado em conferência deliberativa constitui um modo jurídico de efetivar a requerida unanimidade menos sujeito a percalços isolados.

18. A opção legislativa por dois modelos unanimistas de conferência procedimental prende-se com a atribuição, no n° 1 do artigo 81º, à realização da conferência procedimental, de *efeito suspensivo* sobre os prazos para a conclusão dos procedimentos a que aquela diz respeito. Esta suspensão revela-se imprescindível, visto que, se os procedimentos abrangidos continuassem a correr durante o decurso da conferência, se tornaria muito difícil fazer esta desembocar numa decisão única ou conjugada⁴³. Mas, para além deste papel instrumental, a sus-

⁴¹ Salvo invocação de justo impedimento nos termos da parte final do n° 6 do artigo 79º.

⁴² Será, à primeira vista, de entender que a produção, em conferência de coordenação, de um deferimento tácito sob a incidência conjunta dos artigos 79º, n° 6, e 130º, se gera sob a condição de conclusão da conferência com sucesso.

⁴³ Tem sido já formulada a crítica de que o efeito suspensivo dos procedimentos a que se referem as conferências significa que, na realidade, estas representarão um novo fator de morosidade. Mas um tal risco constitui o contrapeso da probabilidade de sucesso da conferência e da inerente aceleração da decisão ou decisões pretendidas. Sendo de presumir que, na maioria dos casos, a convocação da conferência se fará a requerimento dos interessados (artigo 79º, n° 2), é de partir do princípio de que estes saberão medir no seu interesse as vantagens e desvantagens à luz das circunstâncias concretas. De todo o modo,

pensão dos prazos para a conclusão dos procedimentos abrangidos durante o decurso do prazo para a realização da conferência revela-se importante para a compreensão do alcance da conferência procedimental. O respetivo efeito suspensivo ilumina com efeito a figura jurídica do *insucesso da conferência*. Sendo certo que o nº 5 do artigo 81º começa por dispor que “A pronúncia desfavorável de qualquer dos participantes na conferência deliberativa determina o indeferimento das pretensões apreciadas na conferência...”, não cabe entender, em tal contexto, o emprego do termo “indeferimento” como significando um ato administrativo complexo de sentido negativo, merecedor de inclusão no conceito, a que alude o artigo 81º, nº 2, alínea a), de “ato que a conferência visa praticar”. No nº 5 deste artigo 81º, o “indeferimento” resultante da “pronúncia desfavorável de qualquer dos participantes na conferência deliberativa” não constitui o reverso do ato administrativo positivo, único mas de conteúdo complexo, visado pela conferência deliberativa nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 77º. Na verdade, aquilo que tanto a conferência deliberativa como a conferência de coordenação visam é facilitar e acelerar, através da atividade contextual dos vários órgãos, a conformação global de uma situação jurídica administrativa complexa em termos favoráveis aos interessados sempre que isso se revele possível à luz dos critérios jurídicos e de conveniência aplicáveis. Em linguagem figurada, aquilo para o que o legislador institui a conferência procedimental não é o dizer, global e definitivamente, “sim ou não” a uma pretensão de conformação de uma situação jurídico-administrativa complexa. Trata-se, antes, de dizer, global e definitivamente, sim, quando isso se revele possível, e de fazer reverter os momentos decisórios para os procedimentos de base conexos ou complexos quando uma decisão global positiva se não tenha mostrado alcançável após uma apreciação contextual. Se assim não fosse, os procedimentos a que respeita a conferência não se suspenderiam e antes se extinguiriam por força do início da conferência, que, para todos os efeitos, os absorveria, substituindo-os de vez. E, ao contrário daquilo que se dispõe no nº 6 do artigo 81º, os órgãos participantes que não tivessem apresentado objeções não ficariam em condições de praticarem individualmente o ato administrativo que lhes compete. Aquilo a que alude o nº 5 do artigo 81º não é, pois, o indeferimento definitivo das pretensões apreciadas.

trará consigo uma aceleração um insucesso da conferência acompanhado da obrigatória especificação, pelos órgãos discordantes, das soluções alternativas (quando existam) que permitiriam a viabilização do projeto, atividade, regulação do bem ou situação (artigo 81º, nº 4). E o mesmo se observa a propósito da possibilidade de repetição da conferência com aproveitamento dos atos praticados cuja atualidade se mantenha (artigo 81º, nºs 5, 7 e 8) bem como da prática no prazo de oito dias dos atos administrativos da competência dos órgãos que não hajam deduzido objeções.

O seu “indeferimento na conferência” significa apenas o seu não deferimento pela via da conferência enquanto metodologia procedimental alternativa.

Teria sido porventura preferível o emprego de uma expressão menos equívoca no nº 5 do artigo 81º, designadamente em face do risco de ilações erróneas quanto ao regime de tutela jurisdicional do interessado. Mas aquilo que a interpretação sistemática revela é uma opção legislativa por um procedimento acessório de procedimentos-regra e pela retoma da marcha destes quando do inêxito daquele⁴⁴. A nova figura procedimental do *insucesso da conferência* não corresponde, pois, a um ato conformativo da situação de sentido negativo em relação ao conteúdo da pretensão, mas apenas à ausência de um ato favorável (no caso da conferência deliberativa) ou à ausência de uma constelação de atos unanimemente favoráveis (no caso da conferência de coordenação).

19. Cabe, por fim, sublinhar a importância da opção legislativa consistindo na solução inédita (em termos de Direito comparado e de propostas doutrinárias) de intercalar entre o regime geral da conferência procedimental no CPA e os atos de convocação das concretas conferências procedimentais a *instituição*, caracterizada, no artigo 78º, como ato geral e abstrato de configuração de um tipo de conferência procedimental em função dos procedimentos e dos órgãos envolvidos e da natureza das situações jurídico-administrativas complexas de cuja conformação se trate.

Esta solução permite ajustar cada tipo de conferência ao condicionalismo em que deverá ser utilizado. Ao prever-se a forma legislativa para o ato de instituição – a par das formas do regulamento e do contrato interadministrativo – entreabre-se uma porta para a instituição de conferências moldadas pelo atual modelo da conferência decisória em Itália. Mas, para além e acima de tudo isto, a faculdade (que é também um ónus) de praticar atos de instituição por parte dos órgãos para tanto competentes (os primeiros dos quais o Governo da República e os Governos regionais) convoca a atenção para a responsabilidade política pelo eventual não emprego racional e sistemático de um poderoso novo instrumento de reforma administrativa.

⁴⁴ Cfr. MARTA PORTOCARRERO, *Procedimento administrativo – aspetos estruturais*, Cadernos de Justiça Administrativa, nº 100, p. 85.

A globalização e europeização do Direito Administrativo e o seu impacto na teoria do procedimento administrativo: o princípio da legalidade e o princípio da proporcionalidade

LOURENÇO VILHENA DE FREITAS SANCHEZ 102

A Soberania Passiva do Jus Constitucional. Um Estudo de Teoria do Estado

LUÍS FERRER CONTINHO 107

As Culturas da Europa e o Direito da União Europeia

ESTER LIZAL DE FARIA 112

Dever de revisão, devido processo legal e outros princípios da administração pública

LUÍS OLAVO BAPTISTA 117

Constituição portuguesa e Direito da União Europeia (Quatro apontamentos)

JOSÉ MANUEL M. CARDOSO DA COSTA 122

A Conferência Procedimental: Fontes e Opções

JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA 127

O controlo por via de recurso da sentença arbitral em matéria administrativa

JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA 132

A Natureza Variável dos Direitos Humanos: Uma Perspectiva da Dogmática Jurídica

JOSÉ MELO ALEXANDRINO 137

Confidencialidade e Transparência em Arbitragens de Direito Público

JOSÉ MIGUEL JÚDICE 142

Contributos para a Caracterização Jurídico-Administrativo do Direito de Propriedade Privada do Solo Urbano na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

JOSÉ MIGUEL SARDINHA 147

Soberania, Constituição e Justiça Constitucional: Diálogo com Rousseau

HOJE num Entroncamento da História 152

Libertad Religiosa y Exigencias Laborales

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER 157

A globalização e europeização do Direito Administrativo e o seu influxo na teoria do procedimento administrativo LOURENÇO VILHENA DE FREITAS	161
A Soberania Passiva do Juiz Constitucional. Um Estudo de Teoria do Estado LUÍS PEREIRA COUTINHO	177
As Culturas da Europa e o Direito da União Europeia: problematização e pedagogia LUISA LEAL DE FARIA	193
Dever de revelação, devido processo legal e outros princípios aplicados na arbitragem LUIZ OLAVO BAPTISTA	211
Sociedade, Deus, Direito MANUEL A. CARNEIRO DA FRADA	221
O Reforço do Mercado Único, face aos Desafios da Globalização MANUEL LOPES PORTO / MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES	227
O princípio do primado do direito internacional MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS	249
Sociedade Civil. Ontem, Hoje e Amanhã MARIA DA GLÓRIA GARCIA	277
Estatuto dos trabalhadores públicos, reserva constitucional da função pública e o novo regime de trabalho em funções públicas MARIA DO ROSÁRIO PALMA RAMALHO	291
Por uma visão ética da contratação pública MARIA JOÃO ESTORNINHO	303
Controlo Jurisdicional da Política Externa e de Segurança Comum e Justiça Transnacional MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA	317
Jurisdição Constitucional e Princípio Democrático MARIA LÚCIA AMARAL	351

A revogação de actos administrativos inválidos constitutivos de direitos e as mutações do princípio da legalidade da Administração no quadro do surgimento de um Direito Administrativo Europeu	MARIANA MELO EGÍDIO	361
Ética Política, Moral e Cidadania: Uma Lição dos Clássicos	MARÍLIA P. FUTRE PINHEIRO	377
Sobre o conceito de <i>contrato público</i> no ordenamento jurídico português	MÁRIO AROSO DE ALMEIDA	393
As novas tendências do Direito Internacional Privado	MARISTELA BASSO	411
La Adhesion de la Republica Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR – Los intereses políticos se sobreponen a las normas jurídicas	MARTHA JIMENEZ	419
O acto confirmativo – elementos para uma reapreciação, a propósito do Anteprojecto de revisão do CPTA	MIGUEL ASSIS RAIMUNDO	429
Os desafios da Europa	MIGUEL POIARES MADURO	451
Análise lógico-normativa da decisão de improcedência	MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA	461
Sobre o chamado Código das Fronteiras Schengen: premissas, regras e excepções	NUNO PIÇARRA	481
Controle das Políticas Públicas	ODETE MEDAUAR	507
O Sistema Europeu de Contas e a Composição do Setor Público em Portugal	OLÍVIO MOTA AMADOR	519
Legitimidade extraordinária, procedimento e decisão arbitral: o eterno retorno à transmissão da coisa ou direito em litígio na pendência da ação	PAULA COSTA E SILVA	527

Os Serviços Sociais de Interesse Geral no Direito da União Europeia e a Economia Social de Mercado

PAULA VAZ FREIRE 541

A dimensão histórico-cultural da União Europeia

PAULO OTERO 563

Função do Caso Base em Contratos Administrativos de Concessão

PEDRO COSTA GONÇALVES 587

As cláusulas de rescisão nos contratos de trabalho desportivos

PEDRO ROMANO MARTINEZ 605

Verfassung und Verfassungsrecht im vereinten Europa

PETER BADURA 637

Die neue Verfassung der Republik Tunesien (2014)

PETER HÄBERLE 653

Europäischer Staatenverbund und Europäisches Verwaltungsrecht „in progress“

PETER M. HUBER 671

Iura novit arbiter – A serious issue for investment arbitration

RUDOLF DOLZER 687

Vom „Spitzenkandidaten“ zum Kommissionspräsidenten

RUDOLF STREINZ 693

O Regulamento Administrativo

RUI CHANCERELLE DE MACHETE 707

Pluralismo Jurídico Atual como Aparente Alternativa à Controvérsia entre Monismo e Dualismo

RUI MEDEIROS 715

O Tribunal de Justiça e o Acesso dos Particulares à Jurisdição da União Após as Alterações Decorrentes do Tratado de Lisboa

RUI MANUEL MOURA RAMOS 737

O Fim (parcial) da jurisprudência <i>Plaumann</i> ou um novo caso <i>Jégo-Quéré</i> ? A Convenção de Aarhus e o acesso do público ao juiz do TJUE no âmbito do ambiente	761
RUI TAVARES LANCEIRO	
Fine della solitudine delle corti costituzionali, ovvero il dilemma del porcospino	783
SABINO CASSESE	
Eficácia horizontal da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: o caminho faz-se caminhando	795
SOFIA OLIVEIRA PAIS	
A articulação entre os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo nacional e os instrumentos de gestão territorial	813
SOFIA DE SEQUEIRA GALVÃO	
Uma política europeia dos consumidores para o século XXI	837
TERESA MOREIRA	
Compliance through participation: Global administrative law and the role of IATA in the making of SARPs by ICAO	851
TIAGO FIDALGO DE FREITAS	
El mecanismo único de supervisión, pieza esencial de la Unión Bancaria Europea: Primera aproximación	881
TOMAS-RAMÓN FERNANDEZ	
The Common Security and Defense Policy – Europe as a global player?	895
TORSTEN STEIN	
Da Constituição da Europa	911
VASCO PEREIRA DA SILVA	
Les fractures de l'Europe	923
VLAD CONSTANTINESCO	
Subsídios para a História do Direito Português na Madeira: Notas soltas sobre o Contrato de Colonia e a Escravatura	933
EDUARDO VERA-CRUZ PINTO	
	953