

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE
LISBOA



O REGIME JURÍDICO DOS ATOS CONSENSUAIS

Luísa Marques Fernandes Silva Agapito

Mestrado em Direito e Ciência Jurídica
Especialidade em Direito Administrativo

Dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre

Sob a orientação do Sr. Professor Doutor Paulo Otero

2025

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE
LISBOA



LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

O REGIME JURÍDICO DOS ATOS CONSENSUAIS

Luísa Marques Fernandes Silva Agapito

Mestrado em Direito e Ciência Jurídica

Especialidade em Direito Administrativo

Dissertação com vista à obtenção do grau de Mestre

Sob a orientação do Sr. Professor Doutor Paulo Otero

2025

À minha Mãe.

À memória do meu Pai.

À família que Deus me deu, em especial as mulheres, Neuza, Ana, Teresa e Mafalda.

À minha afilhada Maria Madalena.

Aos meus Tios José, João, Augusto, Pedro e famílias, por me apoiarem incondicionalmente.

Ao meu Avô Manuel e à memória dos meus Avós Eufémia, Alberto e Luísa Maria.

Ao meu orientador, Doutor Paulo Otero, por ser exemplo de excelência e humanismo.

Aos professores que marcaram o meu percurso, em especial Doutor João Miranda e Doutor Domingos Farinho, com quem muito aprendi e cresci.

Aos meus queridos colegas de Escritório, a “FALMília”, em especial Cheila, Margarida e Carolina, por me iluminarem quando tanto precisei.

Aos meus amigos, em especial Sofia, Madalenas: Gomes e Boavida Roque, Maria Ana, Pedro, Leonores: Amaral e Carvalho, Filipa, Mariana, Carolina, Francisco, Vasco, Afonso, Tiago, João, Filipe, Bernardo, Margarida e António, por serem sempre a minha força.

Ao meu grupo de vida de Schoenstatt, por vivermos juntas o Caminho de Deus.

A toda a comunidade da Faculdade de Direito de Lisboa, aos colegas e amigos que me proporcionou, será sempre a minha *Alma Mater*.

RESUMO

A função administrativa do Estado de uma forma paulatina, tem vindo a pressupor que haja uma conformação dos particulares nas suas relações com a administração. O Estado, enquanto garante do interesse público, deve assegurar que os cidadãos consentam, concordem e que contribuam para o moldar.

Surge assim no ordenamento jurídico os acordos endoprocedimentais, enquanto mecanismo da atividade administrativa consensual, representando este instituto a antecâmara do objeto de estudo da presente investigação: *antecâmara* porque o ato administrativo consensual em estudo é o ato que idealmente será emitido após a celebração de tal acordo.

A juridicidade administrativa, não sendo somente condicionada pelos princípios e normas da atividade administrativa, encontrará na atividade consensual um novo sentido para a legalidade administrativa, restará saber a que níveis e a que título se encontrará vinculada. As respostas a obter, passarão por analisar em que medida é que o acordo endoprocedimental pode ser padrão conformador da ação administrativa após a extinção de um determinado procedimento administrativo. Neste contexto de verdadeira consensualização entre a vontade do particular e da administração, restará também teorizar sobre que meios terão os particulares perante uma invalidade do ato final.

A presente investigação procurará debruçar-se através de uma análise crítica sobre o regime jurídico deste ato que provém da celebração de um acordo endoprocedimental - o ato administrativo consensual.

Palavras-chave: atividade administrativa consensual, ato consensual, acordo endoprocedimental, regime jurídico do ato.

ABSTRACT

The administrative function of the State gradually presupposes a conformity of individuals in their relations with the public administration. As the guarantor of public interest, the State must ensure that citizens consent, agree, and contribute to shaping it.

Thus, within the legal framework, endoprocedural agreements emerge as mechanisms of consensual administrative activity. This institution represents the precursor to the subject of this investigation: the consensual administrative act, which ideally is issued after the conclusion of such an agreement.

The Administrative jurisdiction, which is not exclusively determined by principles and norms of administrative activity, finds new meanings for administrative legality in consensual activity. It remains to be determined at what levels and in what manner it will be bound.

The answers to be obtained involve theorizing to what extent the endoprocedural agreement can serve as a conforming standard for administrative action after a specific administrative procedure has ended. In this context of a true consensus between the will of the individual and the administration, it is also necessary to theorize about the remedies available to individuals in the event of invalidity of the final act.

This investigation seeks to critically analyse the legal framework of this act resulting from the conclusion of an endoprocedural agreement—the consensual administrative act.

Keywords: consensual administrative activity, consensual act, endoprocedural agreement, legal regime of the act.

Índice

ABREVIATURAS	8
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA CONSENSUAL : PRINCÍPIOS E CONCEITOS	10
1. Considerações preliminares	10
2. Os princípios e aspetos da atividade administrativa consensual	15
2.1 Princípio da adequação procedimental	17
2.2 Princípio da participação dos interessados	18
2.3 Princípio da boa administração	20
2.4 Princípio da prossecução do interesse público	21
3. O conceito de acordo endoprocedimental	22
4. O conceito de ato final proveniente da celebração de acordo endoprocedimental sobre o conteúdo da decisão final	24
5. A discricionariedade enquanto pressuposto da atividade administrativa consensual	28
5.1 A discricionariedade administrativa como pressuposto do acordo e do ato	28
5.2 A autovinculação da administração: Ato legalmente devido ou ato contratualmente devido?	30
CAPÍTULO II – O REGIME JURÍDICO DO ACORDO ENDOPROCEDIMENTAL: TRAÇOS GERAIS	31
1. O regime jurídico do acordo endoprocedimental	31
2. A natureza dos acordos endoprocedimentais	34
3. A formação e execução dos acordos endoprocedimentais	37
4. O incumprimento, extinção e invalidade dos acordos endoprocedimentais	42

CAPÍTULO III – O ATO ADMINISTRATIVO CONSENSUAL	44
1. Enquadramento: da relação entre o acordo endoprocedimental e o ato administrativo consensual	
45	
2. Distinção de Figuras Afins.....	48
2.1 Ato unilateral.....	48
2.2 Acordo endoprocedimental	50
2.3 O Contrato Administrativo.....	51
3. A noção de ato administrativo consensual	53
CAPÍTULO IV - O REGIME JURÍDICO DO ATO ADMINISTRATIVO CONSENSUAL.....	54
1. O Contraditório no ato administrativo consensual	56
2. As Especificidades de validade do ato	57
2.1. A interpretação e modificação.....	58
2.2 Invalidez do ato administrativo consensual: O acordo é sempre padrão conformador da atividade administrativa?.....	61
2.3 Revogação: A revogação do ato consensual confere ao particular um direito à nova celebração de acordo endoprocedimental?	63
CAPÍTULO V – A TUTELA JURISDICIONAL DO ATO CONSENSUAL	67
1. O Contencioso do ato consensual	67
2. A tutela judicial dos terceiros.....	68
CONCLUSÕES	72
BIBLIOGRAFIA	74

ABREVIATURAS

al., als.: alínea, alíneas

art(s): artigo(s)

CCP: Código dos Contratos Públicos

Cfr., : Conferir

CPA: Código de Procedimento Administrativo

CPTA: Código de Processo nos Tribunais Administrativos

CRP: Constituição da República Portuguesa

LRCEE: Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do

Estado n.º : número

p., pp.: página,

páginas v.: ver

vol., vols.: volume, volumes

INTRODUÇÃO

A atividade administrativa é hoje cada vez mais permeável a uma dinâmica privatizadora, seja a nível dos organismos da Administração Pública, seja do direito que a regula ou até mesmo da gestão e exploração das tarefas administrativas. Associada a esta ideia, surge um novo modo de atuar da Administração dirigido a uma maior democratização e a uma inserção social do cidadão no Estado.

O tema da participação dos interessados no procedimento assume especial importância, na medida em que estes passam a ser encarados como “coautores da atividade administrativa”, deixando assim o seu estatuto de meros destinatários de decisões administrativas. A ideia de que a melhor decisão requer conhecimento surge associada a uma ideia de aceitação por parte dos seus destinatários.

Os atos administrativos consensuais são uma forma de limitar os meios unilaterais e autoritários em favor de consensos e da colaboração e cooperação, quer com privados, quer entre administrações.

A opção pelo estudo dos atos administrativos consensuais carece de uma explicação prévia. Os atos consensuais em estudo são consequência da celebração de um acordo endoprocedimental (nem sempre se verifica, mas têm como objetivo a prática de um ato administrativo futuro, que designaremos ato consensual).

No âmbito da atividade administrativa existem dois tipos de acordos que a administração pode celebrar: (1) os acordos sobre o conteúdo do ato a emitir no final do procedimento e (2) os acordos sobre os termos do procedimento em si e são celebrados entre o órgão responsável pelo procedimento e o particular cuja posição jurídico-subjetiva será visada nesse procedimento.

É importante, em primeiro lugar, tomar posição sobre a natureza e o regime destes acordos celebrados entre a Administração Pública e os particulares, matéria que não é pacífica na doutrina nacional e estrangeira. Assim, após tomarmos uma posição sobre o regime dos acordos endoprocedimentais, será possível definir o regime jurídico destes atos.

É em nossa opinião essencial aprofundar o estudo sobre os atos consensuais provenientes da celebração de acordos endoprocedimentais, pois que há uma dependência umbilical entre eles.

CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA CONSENSUAL : PRINCÍPIOS E CONCEITOS

1. Considerações preliminares

O Código de Procedimento Administrativo, doravante CPA¹, prevê a figura dos acordos endoprocedimentais desde 2015, contudo, não estabelece o seu regime. Embora seja uma novidade da última revisão do CPA, já fazia parte da *praxis* da atividade administrativa portuguesa.

O tema tem hoje a maior importância por duas ordens de razões: A primeira, porque do lado da Administração, com a constante evolução da legalidade e da organização administrativa na atualidade é difícil compreender os níveis de vinculação e de responsabilidade existentes na celebração deste tipo de acordos e na prática de atos administrativos; Do lado dos particulares, terceiros e também restantes administrações públicas, é importante saber que direitos subjetivos, garantias administrativas e jurisdicionais têm². A segunda, porque o modelo de administração será tendencialmente cada vez mais eficiente, democrático e consensual e por isso, menos unilateral e autoritário, pelo que é necessário contribuir para a densificação destes regimes de forma a garantir a maior segurança jurídica e, conseqüentemente, o melhor funcionamento do Direito Administrativo e do Estado de Direito Democrático.

A atividade unilateral e autoritária da Administração Pública tem sido paulatinamente substituída por uma atividade consensual³, por uma participação dos interessados no procedimento administrativo, como forma de garantir a melhor solução para o caso concreto, com a máxima eficiência, e, assim, diminuir fortemente a litigiosidade⁴.

Numa perspetiva europeia, a figura dos acordos endoprocedimentais mereceu acolhimento nas legislações referentes ao procedimento administrativo⁵. Na Alemanha, a

¹ Aprovado pela Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

² Ressalva-se que os direitos subjetivos referidos dizem somente respeito aos particulares e terceiros.

³ Cfr., SYMCHOWICZ, Nil, *La Renonciation des personnes publiques à l'application du contrat*, AJDA, 1998, p. 775. O autor salienta que a vontade tendencialmente mais negocial orienta-se num sentido em que há uma perda da situação de superioridade e de autoridade estanque tradicional por parte da Administração Pública.

⁴ Em relação às vantagens da contratualização do exercício do poder administrativo, v. MARK KIRKBY, *Contratos Sobre o Exercício de poderes públicos: O exercício contratualizado do poder administrativo da decisão unilateral*, Coimbra Editora, 2011, pp. 40 a 52.

⁵ Para saber mais sobre a consagração da figura dos acordos endoprocedimentais na Europa, v. DUARTE RODRIGUES SILVA, *Os acordos endoprocedimentais na Administração Pública*, Faculdade de Direito da

figura é aceite, ainda que não seja identificada expressamente pela lei, é referida pela doutrina maioritária como um contrato obrigacional, e por isso, admite ser possível celebrá-los ao abrigo do § 54, 2ª parte da *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Lei Alemã do Procedimento Administrativo)⁶. Esta norma prevê a admissibilidade geral de contratos públicos celebrados pela administração. A doutrina entende que a segunda parte do artigo §54, ao referir que a administração pode celebrar contratos, que, de outra forma poderiam ser celebrados por ato administrativo, não está apenas a admitir contratos substitutivos e que também são subsumíveis os chamados contratos obrigacionais, ou melhor, os acordos endoprocedimentais, como veremos ao longo da investigação.

Em Itália, o artigo 11º da *Legge sul procedimento Amministrativo*, Lei n.º 241/1990, acolhe a possibilidade de conclusão de acordos com os interessados, estabelecendo que o regime dos contratos se aplica à formação dos acordos e ainda prevê inequivocamente a possibilidade de indemnizar em caso de incumprimento do acordo. A doutrina italiana não é unânime sobre vários aspetos em torno da figura, nomeadamente sobre a natureza jurídica dos acordos e sobre os efeitos que a celebração implica na esfera dos particulares, se estamos perante verdadeiros direitos subjetivos ou interesses legítimos⁷.

Em Espanha, a *Terminación Convencional* vem regulada nos termos do artigo 86º da Lei n.º 39/2015, de 1 de outubro, do procedimento administrativo, sendo que, como o nome indica, estabelece um regime para a terminação de procedimentos convencional, ou seja, com a intervenção dos particulares. A doutrina também não é unânime sobre a natureza dos acordos endoprocedimentais, havendo teorias mistas, defendidas por SÁNCHEZ MORÓN e PALMA DEL TESO⁸, que entendem que este tipo de acordo está a meio caminho entre os atos e os contratos, na medida em que não põe fim a um procedimento administrativo, mas tem natureza contratual. Porém, HUERGO LORA entende que estamos perante contratos⁹. Assim, considerando os três ordenamentos brevemente mencionados, os contornos que a celebração destes acordos têm são diferentes, o que, por sua vez, se irá refletir no próprio ato a celebrar no futuro.

Universidade de Lisboa, 2004, pp. 65 e ss.

⁶ Cfr., ALVES CORREIA, Jorge, ISENBERG, Andreas, *Lei do Procedimento Administrativo: Guias de Leitura e Anotações*, Almedina, 2016, p. 75.

⁷ Cfr., SCOCA, Franco Gaetano, “*Autorità e consenso nell’attività amministrativa: atti del XLVII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione.*”, Milano: Dott.A. Giuffrè, 2002, p.35; FRACCHIA, Fabrizio, L’accordo sostitutivo: studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere, Cedam, 1998, pp. 21 e ss.

⁸ Apud RODRIGUES SILVA, Duarte, “*Os acordos endoprocedimentais...*”, ob. cit., p. 142.

⁹ Cfr., HUERGO LORA, Alejandro, *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 35 e 36.

No ordenamento jurídico português, a reforma ao CPA era muito esperada, tendo sido feita em 2015, surgindo assim novos vértices da atuação administrativa, sendo um dos pontos principais, o incremento da participação dos interessados tendo em vista a melhor solução para o caso concreto e a diminuição da litigiosidade¹⁰. A participação dos cidadãos no procedimento de decisões tem expressão constitucional no artigo 267º número 5, bem como é um corolário da sua colaboração no exercício da atividade administrativa nos termos do artigo 11º e 12º do CPA.

Os acordos endoprocedimentais são um corolário da adequação procedimental¹¹, no sentido em que o órgão responsável pelo procedimento pode moldar o procedimento à decisão final com a concordância do interessado, sendo que já ocorriam na *praxis* administrativa e já vinham sendo defendidos pela doutrina portuguesa com base nos artigos 179.º, número 1, e 198.º, número 1, do anterior CPA, para defender a sua admissibilidade.

O legislador admitiu assim a possibilidade de o particular acordar com a administração a decisão que põe termo ao procedimento administrativo, através da celebração de um acordo endoprocedimental, bem como de celebrar um contrato substitutivo de ato administrativo e que constituem uma forma de generalização da utilização do contrato no procedimento administrativo¹², sendo que o primeiro não põe termo ao procedimento e o segundo põe termo ao procedimento.

Os acordos endoprocedimentais são hoje consagrados diretamente no artigo 57.º, referente às regras gerais, bem como no artigo 77.º, número 4, e artigo 98.º, número 2, do CPA. O artigo 57º estabelece alguns requisitos para a celebração deste acordo, tais como a obrigatoriedade de redução a escrito e que o conteúdo esteja no âmbito dos poderes discricionários da administração, contudo, deixa algumas questões em aberto, como por exemplo, o regime a aplicar a estes acordos ou os efeitos da preterição da emissão de um ato em conformidade com o acordo.

Em relação ao ato administrativo consensual, a emitir após a celebração dos acordos, a lei é omissa em relação a todos os aspetos relevantes – delimitação do conceito, regime aplicável, efeitos, vicissitudes, interpretação e modificação.

¹⁰ Para saber mais sobre a evolução do Procedimento Administrativo na matéria dos acordos endoprocedimentais, v. JOANA SOUSA LOUREIRO, “Os Acordos endoprocedimentais no Novo Código de Procedimento Administrativo”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Carla Amado Gomes Et. al, AAFDL, 2018, pp. 475 a 497.

¹¹ Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental, os acordos endoprocedimentais e a administração eletrónica no novo CPA”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 116, Março/Abril, 2016, pp. 6 a 12.

¹² ALVES CORREIA, Jorge, *Contrato e Poder administrativo: O Problema do contrato sobre o exercício de poderes públicos*, Gestlegal, 1.ª Edição, 2018, p. 428.

Em matéria de acordos endoprocedimentais, a doutrina portuguesa diverge em várias aspetos, sendo certo que os atos consensuais têm como pressuposto fundamental os acordos que estão na sua base¹³, importa mencionar algumas querelas doutrinárias que a figura envolve. O primeiro e mais antigo prende-se com a natureza jurídica dos acordos endoprocedimentais.

A doutrina maioritária, que defende que são verdadeiros contratos, onde figuram, nomeadamente CABRAL MONCADA¹⁴, SÉRVULO CORREIA¹⁵, ALEXANDRA LEITÃO¹⁶, JOANA SOUSA LOUREIRO¹⁷, SOFIA DAVID¹⁸, FILIPA CALVÃO¹⁹, JORGE ALVES CORREIA²⁰ e LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES²¹. Há também quem defenda que a Administração não abdica da unilateralidade da decisão final, como é o caso de PAULO OTERO, antes e apenas abdica do exercício unilateral de discricionariedade quanto ao conteúdo do futuro ato, considerando-o como uma “nova categoria de ato”, os atos administrativos consensuais²².

Noutro sentido, VASCO PEREIRA DA SILVA defende um conceito alargado de ato administrativo que abarcaria os acordos endoprocedimentais²³. Há também outros autores que consideram estarmos perante uma promessa de ato administrativo, como é o caso de ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA²⁴. Na sua obra, SUZANA TAVARES DA SILVA, também adere a uma posição mais próxima da teoria do ato administrativo, entendendo que a figura dos acordos endoprocedimentais se enquadra na categoria dos atos de mera administração²⁵.

¹³ Cfr., OTERO, Paulo, “*Direito Administrativo: Relatório*”, apresentado no concurso para Professor associado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Revista da Faculdade de Direito Da Universidade de Lisboa, 2001, p. 338.

¹⁴ Cfr., CABRAL DE MONCADA, Luiz, *Código de Procedimento Administrativo anotado*, pp. 235 e 236.

¹⁵ Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987, pp. 350 e 753.

¹⁶ Cfr., LEITÃO, Alexandra, “*Contratos Interadministrativos*”, Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas com a orientação do Prof. Doutor Sérvulo Correia, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2001, pp. 245 e 439 a 443.

¹⁷ Cfr., SOUSA LOUREIRO, Joana, “Os acordos endoprocedimentais...”, ob. cit., pp. 253 a 262.

¹⁸ Cfr., DAVID, Sofia, “O princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p. 9.

¹⁹ Cfr., URBANO CALVÃO, Filipa, “*Contratos sobre o exercício de poderes públicos*” in *Estudos de Contratação Pública*, org. por Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE), Coimbra Editora, vol. I, 2008, pp. 347 a 359.

²⁰ Cfr., ALVES CORREIA, Jorge, “*Contrato e Poder administrativo...*”, ob.cit., p. 616.

²¹ Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *Direito Administrativo – Lições Complementares – A grande Substituição*, Almedina, 2021, pp. 64 e ss.

²² Cfr., OTERO, Paulo, “*Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*”, Almedina, 5ª Reimpressão da edição de Maio de 2003, pp. 842, 843, 861 e 862.

²³ Cfr., PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Em busca do ato administrativo perdido*, Coimbra, Almedina, 1998, , FDUCP, pp. 476 e 477.

²⁴ Cfr., FRANCISCO DE SOUSA, António, “*Direito Administrativo*”, Lisboa, 2009, pp. 552 a 554.

²⁵ Cfr., TAVARES DA SILVA, Suzana, “*Actuações informais da Administração: verdade ou mito?*”, Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999, p.89.

Importa referir uma opinião que subjaz a uma tese que aproxima os acordos endoprocedimentais do ato administrativo, que se prende com a ideia de que a posterior decisão a tomar pela Administração sempre poderia ser emitida se não tivesse havido um acordo²⁶. A discussão sobre a natureza jurídica tem a maior importância pois que o regime estabelecido é lacunar e que carece de concretização, sendo que a jurisprudência não se tem pronunciado sobre esta matéria.

Uma outra questão que se coloca e que não é unânime, é a de saber se estamos perante uma verdadeira contratualização de poderes administrativos por contraponto a uma ideia de irrenunciabilidade e indisponibilidade da competência administrativa, ou seja, a administração não abdica da unilateralidade da decisão final e que terá também a maior importância na definição do regime a aplicar. Importa referir que, não obstante adotar-se o regime contratual, as lacunas persistem, veja-se por exemplo os efeitos em relação a um eventual incumprimento deste acordo na decisão final do procedimento.

Discute-se também a exigibilidade jurídica e judicial das obrigações assumidas através destes acordos, sendo estes vinculativos, podemos entender que o seu incumprimento pode consistir em simultâneo numa violação do princípio *pacta sunt servanda*, da existência de *culpa in contrahendo* e da violação dos princípios da atividade administrativa. Deste modo, se a administração se recusar a emitir o ato prometido, existirão dois caminhos possíveis, ou a condenação à prática de ato devido ou a execução do contrato.

No que concerne ao ato administrativo consensual, importa referir que o seu regime jurídico não foi densificado pela doutrina nem pela jurisprudência, sendo que, na opinião de PAULO OTERO, deve aplicar-se o regime da atividade unilateral da administração.

O regime do ato consensual deve refletir, em nossa opinião, o acordo endoprocedimental que está na sua base²⁷, pelo que há um caminho a ser percorrido quanto a este tipo de atos administrativos, não bastará somente remeter para o regime da atividade unilateral da Administração, pois nessa lógica, a celebração de acordos endoprocedimentais não teria relevância jurídica.

²⁶ Cfr., LOPES LUÍS, Sandra, *Notas sobre as Actuações informais da Administração*, Relatório de Contencioso Administrativo, sob regência do Professor Doutor Vasco Pereira da Silva, 2004, p. 9.

²⁷ Note-se que a atividade administrativa consensual pode ser distinguida em dois grandes grupos: Os contratos e os acordos. A grande diferença está na indispensabilidade do consentimento dos privados no primeiro grupo. Para mais desenvolvimentos v. FRANCO GAETANO SCOCA, *Diritto Amministrativo*, G. Giappichelli Editore, 6.ª Edição, 2019, pp. 167 e ss.

2. Os princípios e aspetos da atividade administrativa consensual

O modelo imperativo e unilateral administrativo parece hoje superado, sendo certo que, “os dois universos jurídicos opostos”²⁸, em que, de um lado se encontra a unilateralidade, autoridade e discricionariedade da administração e, de outro lado, a autonomia contratual, a bilateralidade e a consensualidade²⁹.

A existência de um procedimento administrativo tornou-se num direito dos particulares, é uma verdadeira garantia substancial por força do artigo 267.º, número 5, da CRP³⁰. O procedimento pretende tornar a decisão administrativa mais correta e mais conforme com um Estado de Direito Democrático e participativo. A atividade administrativa pode manifestar-se de forma consensual, sem que a via contratual se contraponha à autoridade administrativa³¹.

O procedimento administrativo além de ser um verdadeiro direito dos particulares, constata-se que existe uma estreita ligação entre as finalidades e interesses que prossegue e a suscetibilidade destes serem compatíveis com os sujeitos destinatários do ato final³², os sujeitos que, por lei, devem intervir ou ser ouvidos nesse mesmo procedimento.

O recurso ao contrato administrativo sobre o exercício de poderes públicos, em primeiro lugar, exprime o princípio da autonomia contratual nos termos dos artigos 200.º, n.º3 do CPA e 278.º do CCP. Nessa medida, as entidades administrativas podem, no exercício dos poderes que lhes são conferidos por lei, escolher realizar as suas atribuições por via do contrato, se não existirem exclusões que resultem de lei ou da própria natureza da relação a estabelecer.

Deste modo, salienta-se que a atividade administrativa consensual não retira as competências que são exercidas por lei aos órgãos chamados a decidir, apenas lhes faculta a possibilidade de exercerem as suas competências através de uma forma jurídica bilateral. Esta possibilidade de exercício bilateral ainda que se mostre mais flexível e que

²⁸ Cfr., FALCON, Giandomenico, *Le convenzioni pubblicistiche ammissibilità e caratteri*, Milão, Giuffrè, 1984, p. 206.

²⁹ Cfr., PORTALURI, Pier Luigi, *Potere Amministrativo e procedimento consensuali: Studi Sui Rapporti a collaborazione necessaria*, Milano – Dott.A. Giuffrè Editore, 1998, p. 60.

³⁰ Veja-se PIER LUIGI PORTALURI, “*Potere Amministrativo e procedimento consensuali...*”, ob.cit., pp. 14 e ss. O autor entende que o procedimento é um elemento que legitima a decisão administrativa, na medida em que considera os vários interesses conflituantes e diversos que podem estar em cada caso concreto, sendo que a própria decisão final pode até ser irrelevante, se o procedimento em si for respeitado e cumprido.

³¹ Cfr., ALVES CORREIA, Jorge, “*Contrato e Poder administrativo...*”, ob.cit, p. 472.

³² Para mais desenvolvimentos sobre a ligação entre o procedimento administrativo e a consensualização de interesses v. PIER LUIGI PORTALURI, “*Potere Amministrativo e procedimento consensuali...*”, ob.cit., pp. 181 e ss.

garanta uma maior participação dos interessados no procedimento, pode contudo trazer algum impacto no que toca à proteção jurídica de terceiros.

Neste aspeto, chama a atenção JORGE ALVES CORREIA³³ para o facto de que na presença de um vício de mera anulabilidade numa decisão unilateral, esgotado o prazo para impugnação judicial o ato consolida-se no ordenamento jurídico, em situação contrária, quando a administração celebra um contrato, o mesmo pode a qualquer momento ser declarado ineficaz se afetar a esfera jurídica de terceiros que não consentiram com o contrato, nos termos do artigo 287.º n.º3 do CCP³⁴. É necessário pensar em relações multipolares pois se assim é em relação aos contratos públicos em geral, também poderá ter implicações para a esfera jurídica de terceiros a celebração destes acordos, tal como terá um contrato substitutivo de ato administrativo, bem como poderá ter o ato final de um procedimento administrativo.

Assim, a atividade administrativa consensual é, em nosso entender, uma forma de percecionar a atividade administrativa capaz de garantir um procedimento eficaz na prossecução do interesse público e que os particulares aceitam tais decisões, diminuindo a litigiosidade³⁵. Um contrato sobre o exercício de poderes públicos se for validamente celebrado, mostra-se capaz de integrar o “*bloco da legalidade administrativa*”, ou seja, quando a administração se vincula através do contrato, esta vinculação serve de padrão de conformidade da futura atuação administrativa unilateral³⁶.

A relação jurídica consensual é caracterizada essencialmente pela funcionalização ao interesse público, pois que em toda e qualquer contratualização ou vinculação prévia da Administração, é-lo, no respeito e cumprimento do interesse público. Além disso, a juridicidade do ato final, o ato consensual será regido quer pelo regime do ato administrativo, quer pelo contrato que tem por base.

A consensualidade enquanto corolário da atuação administrativa, pode ser

³³ *Ibidem*, p. 493.

³⁴ Neste ponto salienta-se que o legislador no artigo 57.º, ao contrário por exemplo do legislador italiano, não se preocupou diretamente em entender que os contratos substitutivos e demais acordos devem ser celebrados sem prejuízo de direitos de terceiros. Para mais desenvolvimentos, v. FABRIZIO FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo: studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilateral di esercizio del potere*, Cedam, 1998, pp. 182 e ss. O autor salienta quanto ao ordenamento jurídico italiano que o artigo 11.º da Lei n.º 241/1990, que regula os acordos substitutivos, onde também se inserem os acordos endoprocedimentais, que o legislador pretendeu proteger os direitos de terceiros, entendendo que os efeitos destes acordos podem-se estender a sujeitos que não participaram no contrato em causa, neste sentido, podem impugnar o contrato se os seus direitos forem afetados.

³⁵ Cfr., SCOCA, Franco Gaetano, *Diritto Amministrativo*, ob.cit., pp. 201 e ss. Os objetivos da participação dos interessados são, por um lado, servir o melhor interesse público, por outro, diminuir a litigiosidade protegendo o destinatário do procedimento e o interesse do qual ele é titular.

³⁶ Cfr., ALVES CORREIA, Jorge, “*Contrato e Poder administrativo...*”, ob.cit., p. 475.

instrumental aos fins e princípios da ação administrativa, servindo o mesmo fito que a atuação unilateral e autoritária, admitir tal princípio, não deixará, contudo de significar que o procedimento administrativo baliza o comportamento da Administração pública³⁷.

Salientaremos brevemente alguns princípios que convocam concretamente uma atividade administrativa consensual, porém, não podemos deixar de referir que o exercício da atividade administrativa consensual deve ser sempre ancorada na legalidade administrativa, ou seja, o princípio da legalidade e da sujeição da administração à lei constante no artigo 266.º n.º 2 da CRP, vale para toda e qualquer atuação administrativa, seja através da forma jurídica unilateral ou bilateral.

2.1 Princípio da adequação procedimental

O princípio da adequação procedimental vem consagrado no artigo 56.º do CPA e estabelece a discricionariedade na estruturação do procedimento na ausência de normas injuntivas. O órgão administrativo responsável pela direção do procedimento pode estruturá-lo em função das finalidades que pretende atingir³⁸. Sendo discricionária esta decisão de adequação do procedimento ao fim visado, não deixa de estar sujeita aos princípios da participação, da eficiência, da economia e da celeridade, tal como a parte final da norma indica. Podendo definir os termos em que o procedimento se desenrola ou o conteúdo em si da decisão final do procedimento.

A adequação procedimental significa uma disponibilidade do procedimento administrativo, permitindo que o decisor flexibilize o procedimento tendo em vista a melhor decisão³⁹. Os acordos endoprocedimentais são pois uma concretização deste princípio, pois que através deles a administração funcionaliza o procedimento com o consentimento dos interessados visados por ele.

³⁷ Cfr., LUIGI PORTALURI, Pier, “*Potere Amministrativo e procedimento consensual...*”, ob. cit., p.36, nota de rodapé n.º 60 e também pp. 37 e 38. Desta forma, destaca o autor, que o procedimento administrativo, sendo o “berço do relacionamento” entre os particulares e a administração, não deixa contudo de ser limite ao poder discricionário da administração. Neste sentido, há uma escolha livre no instrumento a utilizar num seio de um procedimento, seja acordo, contrato substitutivo, promessa de ato administrativo, entre outros, não obstando contudo, a que o interesse público e as regras do procedimento representem limites a tais escolhas. Não haverá por isso, uma discricionariedade total por parte da administração.

³⁸ Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob. cit., p.5.

³⁹ Salienta-se que o procedimento não é apenas uma garantia formal do procedimento administrativo, é um instrumento de controlo da atividade administrativa, correspondendo também a uma garantia substancial, pois é através do conjunto de regras que rege o procedimento que torna a decisão administrativa mais correta, pois que conforme a ideia de Estado de Direito Democrático e de um procedimento participativo. Para mais desenvolvimentos v. SOFIA DAVID, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob. cit., pp. 5 e ss.

Os acordos endoprocedimentais permitem uma maior paridade de relacionamento entre os particulares e a administração, facultando uma flexibilização do procedimento e uma diminuição da litigiosidade, visto que o particular participa do procedimento e consente e ainda permite uma aplicação da melhor solução em face do caso concreto. A melhor decisão requer não só conhecimento, mas também e sempre que possível, aceitação por parte dos seus destinatários.

Salienta DUARTE RODRIGUES SILVA, que a boa decisão não é apenas aquela que melhor encaixa na previsão normativa, mas aquela que dentro do espaço aberto que a norma deixa à concretização administrativa, melhor compatibiliza os interesses veiculados em sede de procedimento administrativo.⁴⁰ A participação dos particulares é superior no âmbito da discricionariedade, pois que existem vários critérios que podem ser livremente escolhidos pelo órgão responsável e assim, pode o órgão autovincular-se com a concordância do interessado na decisão.

A adequação procedimental é, assim, um reflexo da ideia de que a cada tipo de decisão deve corresponder um modelo de procedimento adaptável e flexível⁴¹, tendo em conta os fins que se pretende atingir, por oposição à ideia de que num procedimento deve prevalecer a forma sobre a substância.

A relação jurídica consensual, numa primeira consideração, é, antes de mais, uma cooperação entre o particular interessado e o órgão administrativo competente no seio de um procedimento administrativo⁴². Deste modo, a relação jurídica consensual nasce e desenvolve-se na dependência de um determinado procedimento administrativo.

2.2 Princípio da participação dos interessados

A participação dos interessados no procedimento é um imperativo constitucional, *ex vide* parte final do artigo 267.º n.º5. Traduz-se numa exigência de modelos de procedimento que permitam ao particular expressar-se sobre o procedimento até à decisão, como é o caso de procedimentos administrativos concursais, através de uma participação que conforme também ela a decisão. É também uma garantia do contraditório.

⁴⁰ Cfr., RODRIGUES SILVA, Duarte, “*Os acordos endoprocedimentais...*”, ob. cit., p.48.

⁴¹ Cfr., OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, vol. I, Almedina, Lisboa, 2016, p. 83.

⁴² Cfr., PORTALURI, Pier Luigi, “*Potere Amministrativo e procedimento consensuali...*”, ob.cit., pp. 184 e 185.

A audiência dos interessados no procedimento constitui um momento em que os destinatários da decisão ou entidades afetadas se pronunciam sobre todas as questões com interesse para a decisão, podendo até requerer diligências e juntar documentos, nos termos do artigo 121.º, n.º2 do CPA. Os destinatários podem negociar os termos da decisão final, conformando a atuação final. Por conseguinte, salienta-se o entendimento do STA que admitiu que a preterição sem mais da audiência prévia consubstancia numa violação do direito ao contraditório, e por isso, é nula⁴³, nesse sentido demonstra-se a intenção deste tribunal nesta decisão em garantir que a preterição desta fase procedimental não produza efeitos jurídicos. É simultaneamente um dever da administração, garantir a participação dos interessados, mas também um direito dos cidadãos⁴⁴.

Esta participação não é funcionalizada à vontade da administração, representa uma mudança no modo como se percebe o particular no seio do procedimento administrativo e é também uma garantia de um Estado de Direito Democrático e de uma atuação administrativa que se pauta pela democratização da atividade administrativa.

A valoração da participação dos interessados surge no sentido de garantir ao particular a possibilidade de intervir no procedimento que diga respeito aos seus direitos em causa. Assim, os acordos endoprocedimentais são uma forma de garantir, dentro de um procedimento administrativo, que o particular se pronuncie e que a administração se vincule a praticar um ato final que vá ao encontro da pretensão do interessado.

Consideremos, a respeito da consensualidade na atuação administrativa, a extensão e alcance da conformação do particular na definição do ato administrativo final. A satisfação de um interesse privado no seio de um procedimento administrativo, pode a jusante, pode ser alcançado com ou sem a sua intervenção.

Ora, a definição consensual da ação administrativa pode chegar a um resultado que, em última análise, já era desejado pela administração. Nestes casos, o resultado obtido não é diretamente conformado pelo particular interessado, pelo que não se pode falar propriamente em consenso, mas sim numa mera participação do particular⁴⁵.

Pensemos num caso em que, a Administração Pública pretende construir uma

⁴³ Salienta-se que esta decisão é recente e não é jurisprudência desse Tribunal. Cfr., Ac. STA, processo n.º 03478/14.1BEPRT, de 7 de abril de 2022, disponível in http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/4e2c362e0664be00802588230072ca3b?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

⁴⁴ Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Procedimento equitativo e direito de participação procedimental* in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda, Vol. IV, Coimbra Editora, 2012, pp. 413 e seguintes.

⁴⁵ Cfr., PORTALURI, Pier Luigi, “*Potere Amministrativo e procedimento consensuali...*”, ob.cit., p.189.

barragem e, para tanto, convida uma determinada empresa para celebrar um acordo para a construção da tal barragem. Ora, neste caso, a vontade do particular, os interesses privados em jogo não foram necessários num plano material, ainda que o tivessem sido num plano meramente jurídico formal.

Pode dizer-se que, a relação jurídica consensual não se basta com a mera instrumentalidade do interesse privado, devendo efetivamente tal interesse ser um meio para a realização dos fins públicos inerentes à competência administrativa⁴⁶.

2.3 Princípio da boa administração

O princípio da boa administração está consagrado no artigo 5.º do CPA e também no artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Envolve uma ideia de procedimento eficiente, de desburocratização, numa lógica de otimização dos meios e de maximização dos resultados, com custos menores para alcançar as maiores vantagens, pressupõe celeridade e aproximação dos serviços às populações.

À ideia de boa administração surge associada a prevalência da substância da finalidade das normas procedimentais em face das exigências formais⁴⁷. Ou seja, o procedimento deve fazer prevalecer a justiça material, à luz do princípio *pro actione*, também ele consagrado no artigo 7.º-A do CPA.

A ideia da boa administração pressupõe que não é indiferente para cada situação individual e concreta a forma jurídica unilateral ou bilateral de agir, devendo o decisor escolher a melhor solução em face da realização do interesse público⁴⁸.

Os acordos endoprocedimentais, que se materializam num abdicar do exercício unilateral da discricionariedade administrativa por parte da administração, são também uma decorrência da boa administração. A administração pública com estes acordos, e por sua vez, com os atos consensuais futuros, pretende garantir que a decisão seja acordada com o concurso da vontade do interessado nessa decisão, diminuindo a litigiosidade e tendo em vista a melhor decisão em face daquele que é o interesse público a prosseguir com determinado procedimento.

O órgão administrativo ao garantir a participação do interessado no procedimento,

⁴⁶ Cfr., MARZUOLI, Carlo e SOARECE, Domenico, “Concessioni Amministrative” in *Digesto*, Turim, UTET, Vol. III, 1989, p. 288.

⁴⁷ Cfr., OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, ob.cit., p. 108.

⁴⁸ Cfr., ALVES CORREIA, Jorge, “*Contrato e Poder administrativo...*”, ob.cit., p. 518.

através do acordo, garante não só a melhor solução em face do caso concreto, como também a eficiência da decisão.

A boa administração constitui além de corolário da atuação administrativa, um limite de natureza negativa ao exercício do poder administrativo. Assim, a atividade administrativa não pode ser analisada numa lógica estritamente formal e procedimental, devendo, procurar o resultado mais vantajoso, mais consensual e, por isso, menos litigioso.

2.4 Princípio da prossecução do interesse público

A atividade administrativa consensual pode ser vista à luz do princípio da prossecução do interesse público, como decorre do artigo 266º n.º1 da CRP. Este princípio vincula todo o agir administrativo, não havendo espaço para atividade fora dele⁴⁹. Ora, à luz desta norma constitucional, a administração deve garantir uma otimização da realização do interesse público, tal como decorre do princípio da boa administração referido supra.

A administração age, tendo como bitola o interesse público e que, muitas vezes, pode consubstanciar numa série de interesses que colidem entre si, devendo a mesma ponderar o que deve prevalecer no caso concreto, sempre dentro da juridicidade e da legalidade. A participação dos interessados no procedimento administrativo, a aproximação dos mesmos ao procedimento que lhes disse respeito, pode ser entendido como uma decorrência da exigência do interesse público⁵⁰.

Sendo este um conceito indeterminado, caberá ao aplicador do direito e aos órgãos responsáveis pelo procedimento aferir qual a melhor forma de prosseguir e preencher o conceito, sendo certo que o interesse público consubstancia uma panóplia de interesses, incluindo interesses de entidades públicas menores, interesses da coletividade, interesses que se vão adaptando em face das legislações, interesses privados, entre outros, todos podendo conflitar entre si. Ora, a administração, ao permitir que os particulares participem no procedimento, garantindo que aceitam a decisão final ou até mesmo que

⁴⁹ Cfr., OTERO, Paulo, “Direito Administrativo: Relatório”, ob.cit., p. 299; OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, ob.cit., p. 154.

⁵⁰ Cfr., BOULLION, Henri, *Le Droit Administratif à l'ère de la gouvernance, Les idées politiques du droit administratif*, Mare & Martin, 2021, p. 81. O autor refere que o poder público será tanto mais legítimo quanto menor for a distância entre a sociedade civil e quanto mais se aproximar dela, envolvendo-a no seu funcionamento.

coordenem os termos do procedimento, está a garantir a melhor prossecução do interesse público.

A atividade administrativa consensual permite que dois modelos, que à partida se encontram desligados, de um lado, o direito privado, de outro lado o direito administrativo, se encontrem numa perspetiva unitária funcionalizada ao interesse público. Isto implica uma mudança de uma perspetiva subjetivo-institucional, em que o particular é apenas instrumental à atividade administrativa, para uma conceção objetivo-funcional, em que o interesse público passa por interagir com os interesses privados⁵¹.

Deste modo, nesta nova leitura do interesse público, a titularidade do interesse por parte da administração, não implicará sempre uma prevalência desse interesse, podendo os interesses privados conformar e melhor desenvolver as finalidades da própria ordem jurídica.

A atividade administrativa consensual como vimos, convoca princípios como a adequação procedimental, a participação dos interessados, a boa administração e o interesse público. A administração ao vincular-se a exercer a sua livre conformação num determinado sentido, não pode com isto, deixar de prosseguir o interesse público.

Esta vinculação da Administração sendo uma manifestação destes princípios requer que se distinga de outras figuras afins como é o caso dos contratos substitutivos de atos administrativos, entre outras. Esta vinculação não põe termo ao procedimento administrativo, é uma forma de adequar o procedimento e de garantir que o particular interessado aceita a decisão, garantindo assim eficiência no agir administrativo. Assim, será necessário delimitar de seguida o conceito de acordo endoprocedimental e do ato final.

3. O conceito de acordo endoprocedimental

A figura dos acordos endoprocedimentais irá ser tratada de forma instrumental, ou seja, não iremos densificar o regime, tomaremos posição quanto à figura e faremos um breve enquadramento, para que seja possível traçar o regime dos atos consensuais que são o objetivo final da celebração de acordos endoprocedimentais.

Os acordos endoprocedimentais são acordos celebrados no âmbito de um

⁵¹ Cfr., PORTALURI, Pier Luigi, “*Potere Amministrativo e procedimento consensuali...*”, ob.cit., p.197.

procedimento administrativo, pelo responsável pelo procedimento administrativo, dentro da discricionariedade procedimental e dos limites que a lei confere, juntamente com os destinatários da decisão desse mesmo procedimento⁵². Ou seja, permitem que o destinatário do ato unilateral final de um procedimento administrativo participe na formação gradual da decisão, sendo que o faz configurando a margem de liberdade ou de discricionariedade administrativa do órgão responsável daquele mesmo procedimento.

Importa referir com isto que não se pretende funcionalizar a participação dos interessados, esta participação no procedimento pretende mesmo conformar a decisão final, permitindo carrear factos que a administração desconhece e dar conhecimento sobre a sua posição perante a matéria em causa⁵³. Assim, a lei distingue dois tipos de acordos endoprocedimentais, os acordos sobre os termos do procedimento e os acordos que definem o conteúdo do ato final a praticar. Por seu turno, os acordos endoprocedimentais sobre o conteúdo do ato final a emitir, não se confundem com os contratos substitutivos de ato administrativo que põem fim ao procedimento e que são também uma forma de contratualização do exercício de poderes públicos.

Ainda dentro do acordo endoprocedimental, consideramos que não existe um direito à celebração de acordo endoprocedimental. Assim, entendemos que a administração aberta, que garanta a participação e a colaboração dos interessados na tomada das decisões não confere aos particulares um direito subjetivo à celebração destes acordos.

Em última instância, caberá sempre à administração, no âmbito das competências que lhe são atribuídas por lei, escolher vincular-se a essa celebração. Ora, o acordo endoprocedimental não deixa contudo de ser uma decorrência destes princípios referidos anteriormente, mas estes princípios não têm necessariamente de consubstanciar na materialização de um acordo, podendo haver outras formas de codecisão e coparticipação no procedimento administrativo.

Admitindo que o órgão responsável pelo procedimento juntamente com o

⁵² Cfr., VIRGA, Pietro, *Diritto Amministrativo: Atti e ricorsi*, n.º 2, Quinta edizione aggiornata, Giuffrè editore, Milão, 1989, p. 34.

⁵³ Cfr., RODRIGUES SILVA, Duarte, “*Os acordos endoprocedimentais...*”, ob.cit., p. 103. Veja-se também FILIPA URBANO CALVÃO, “*Contratos sobre o exercício de poderes públicos*”, ob.cit., p. 332 a 337. A autora salienta que o exercício de poderes públicos partilhado com os interessados no procedimento possibilita que os mesmos participem ativamente no processo de decisão. Não obstante, esta participação não se funcionaliza à vontade do órgão, não serve apenas de uma oportunidade para emitir opiniões em sede de audiência dos interessados, está em causa uma abertura do procedimento na própria fase de resolução ou de decisão. Ora, os particulares podem determinar no todo ou em parte quais os efeitos jurídicos do procedimento ou ainda, juntar aos efeitos típicos das competências administrativas outros efeitos que sejam benéficos para a esfera jurídica dos particulares.

particular interessado pelo procedimento em causa celebraram um acordo endoprocedimental, este acordo, não produzindo efeitos externos, ou seja, não garantindo o efeito útil do procedimento administrativo, exige a emissão de um ato final capaz de pôr termo ao procedimento.

4. O conceito de ato final proveniente da celebração de acordo endoprocedimental sobre o conteúdo da decisão final

Importa ter presente a dualidade que o legislador estabeleceu, entre acordos endoprocedimentais sobre os termos do procedimento e sobre o conteúdo da decisão final.

Em relação aos acordos endoprocedimentais sobre os termos do procedimento, salienta-se que não conformando a decisão final, não dão origem, em nosso entender, a um verdadeiro ato administrativo consensual, não obstante, não deixam de ter a maior importância na conformação de relações jurídico-administrativas multipolares que são cada vez mais a realidade da atividade administrativa⁵⁴. Entendemos pois, que o ato final de um procedimento administrativo sobre o qual se celebrou um acordo endoprocedimental definidor do ato final, merecerá um regime diferente e que espelhe tal acordo endoprocedimental, diferentemente do ato final correspondente a um procedimento onde se celebrou um acordo que definia os termos desse mesmo procedimento, pois que o efeito útil se esgota no decorrer do próprio procedimento.

Haverá produção de efeitos externos do acordo endoprocedimental com a decisão final do procedimento.

O ato final de um procedimento administrativo segue as formas e formalidades da atividade unilateral administrativa constante do CPA. Note-se que a administração, independentemente da celebração de um acordo endoprocedimental, está vinculada a praticar um ato final ou um contrato em substituição do mesmo, conforme previsto no artigo 127.º do CPA. Por conseguinte, consideramos que o ato administrativo que sobrevem à celebração de um acordo endoprocedimental é um verdadeiro ato administrativo. A administração não abdica da unilateralidade da decisão, sendo que o procedimento termina por decisão unilateral da mesma. Veremos adiante, como este ato

⁵⁴ O acordo endoprocedimental sobre os termos do procedimento pode ser um instrumento importante na mediação entre interesses individuais e interesses difusos, sobretudo no caso de lesão de bens e interesses constitucionalmente protegidos. Para mais desenvolvimentos, v. JORGE ALVES CORREIA, *Contrato e Poder administrativo...*, ob.cit., p. 635.

final preenche as características de ato administrativo.

O ato final do procedimento administrativo onde se tenha celebrado um acordo endoprocedimental será uma nova espécie de ato administrativo, será um ato administrativo consensual. Perfilhamos assim a posição sufragada por LUCIANO P. ALFONSO, JÍMENEZ-BLANCO e ORTEGA ÁLVAREZ⁵⁵ e por PAULO OTERO⁵⁶. O ato consensual⁵⁷ será aquele em que a administração, não abdicando da unilateralidade da decisão, decide sob a forma de ato administrativo, porém, o conteúdo dessa decisão estava previamente acordada com o particular interessado na decisão. Assenta assim, numa anterior forma de autovinculação bilateral da administração.

Com efeito, a ideia de autovinculação bilateral num ato administrativo, que é, em regra, unilateral parece assemelhar esta figura a um contrato administrativo. Assim, caberá distinguir o ato consensual⁵⁸ do contrato administrativo.

Tendo presente a antiga discussão em torno da diferença entre contrato administrativo e contrato de direito privado, o contrato administrativo⁵⁹ à luz do CCP compreende uma subespécie de contrato público. Sendo o contrato administrativo um acordo de vontades, vinculativo, à luz do direito administrativo, que cria, modifica ou extingue relações jurídico-administrativas, com a virtualidade de produzir efeitos sobre esta relação. Distingue-se do ato administrativo pela bilateralidade, pois que o consenso é *conditio sine qua non* para a celebração de um contrato administrativo⁶⁰.

No que concerne ao ato administrativo, existem várias perspetivas sobre a sua delimitação⁶¹. O legislador definiu o ato administrativo no artigo 148.º do CPA, entendendo que “consideram-se atos administrativos as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta”.

⁵⁵ Cfr., PAREJO ALFONSO, Luciano, JÍMENEZ-BLANCO, Antonio, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, “*Manual de Derecho Administrativo*”, Ariel Derecho, 3ª Edição, 1998, pp. 599 e ss.

⁵⁶ Cfr., OTERO, Paulo, “*Legalidade e Administração Pública...*”, ob.cit., p. 842.

⁵⁷ Ressalve-se que nem todos os atos consensuais provêm da celebração de um acordo endoprocedimental. A forma anterior de autovinculação bilateral pode ser até posterior, ou seja, a administração nomeia um particular para um determinado cargo, porém, essa nomeação está sujeita a aceitação por parte do particular. Este ato administrativo não deixa de ser um ato, pois que a administração autovinculou-se com o consentimento do particular. A atividade consensual pode ter diversas formas, não obstante, centraremos a nossa atenção no ato consensual proveniente de acordo endoprocedimental.

⁵⁸ Ressalve-se, mais uma vez, que ato consensual nos termos descritos serve apenas para identificar os atos consensuais, que à luz do artigo 57.º n.º 3 do CPA provêm da celebração de acordos endoprocedimentais.

⁵⁹ Para mais desenvolvimentos sobre o contrato administrativo cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, “*Legalidade e autonomia contratual...*”, ob.cit., pp. 344 e ss; LEITÃO, Alexandra, “*Contratos inter-administrativos*”, ob.cit., pp. 164 e ss.

⁶⁰ Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, “*Legalidade e autonomia contratual...*”, ob.cit., pp. 347 e ss.

⁶¹ Cfr., FREITAS DO AMARAL, Diogo, “*Curso de Direito Administrativo*”, 4.ª Edição, 2019, p. 198.

Em face da discussão em torno da figura do ato administrativo, adotaremos a posição sufragada por FREITAS DO AMARAL, que entende que o ato administrativo é “o ato jurídico unilateral praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz a decisão de um caso considerado pela Administração, visando produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta”⁶². Saliencia o mesmo autor, que o legislador veio reconhecer que apenas em relação aos atos com eficácia externa é que se aplicam o regime procedimental previsto no CPA.

Ora, o ato final de um procedimento administrativo, ainda que tenha havido uma celebração de acordo endoprocedimental, reúne todas as características apontadas pelo CPA para se considerar que estamos perante um ato administrativo. Ora, existe um ato jurídico, produzindo efeitos jurídicos, unilateral, manifestando-se a vontade da administração pública, onde a vontade do particular não consubstancia requisito, ainda que o conteúdo do ato possa ter sido previamente definido. O ato final é também praticado no exercício do poder público, ao abrigo das competências definidas por lei, por um órgão administrativo. O conteúdo do ato em si é decisório, visando produzir efeitos externos, pois que é o ato final deste procedimento que confere ao particular os direitos que outrora foram acordados durante o procedimento, sendo uma decisão que produz efeitos numa situação individual e concreta.

Entendemos que o ato final que decorre de um procedimento onde se celebra um acordo endoprocedimental e que define o conteúdo desse ato⁶³ será um “ato administrativo consensual”, correspondente a uma nova categoria de ato administrativo em nosso entender, por três ordens de razões:

Em primeiro lugar, porque cabe à administração, no exercício das competências que lhe são conferidas por lei, decidir num procedimento. Assim, ainda que durante o procedimento o exercício destes poderes públicos possa ter sido conformado pela vontade do particular, a administração não abdica da unilateralidade da decisão final⁶⁴.

Em segundo lugar, o particular não conforma o ato final, o que é passível de compreensão, quando, por exemplo, havendo alteração legislativa na pendência de um procedimento e que afete a validade do acordo, a administração está vinculada a decidir em desconformidade com o acordo. O acordo endoprocedimental é parâmetro de

⁶² Cfr., FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, ob.cit., p. 199.

⁶³ Referindo-nos ao acordo endoprocedimental sobre o conteúdo do ato final, nos termos do artigo 57.º número 3.º do CPA.

⁶⁴ Cfr., OTERO, Paulo, “*Legalidade e Administração Pública...*”, ob.cit., pp. 842, 843, 861 e 862.

conformidade da atuação administrativa, na medida em que não viole a legalidade administrativa e que os pressupostos para a celebração de acordos endoprocedimentais se mantenham preenchidos. No mais, é competência própria da administração a direção do procedimento e a decisão final, o ato final não deixa de ser unilateral, ainda que previamente determinado por consenso.

Em terceiro lugar, não terá apenas as características de ato administrativo como é tradicionalmente conhecido pela doutrina, em concreto, ser um ato administrativo constitutivo, decisório e que produza efeitos externos, tendo presente que, faltando estes elementos não seria sequer um ato administrativo. O elemento adicional é pois o facto de o conteúdo do ato ter sido previamente determinado por um acordo de vontades, onde o particular figura, daí que PAULO OTERO saliente esta nova categoria de ato – o ato administrativo consensual. Ou seja, o ato consensual reúne todos os pressupostos que a lei e a doutrina apontam como caracterizadores da figura de ato administrativo, porém, o seu conteúdo não é inteiramente inovador, é inovador no sentido em que dá “execução” a um acordo endoprocedimental dentro do ordenamento jurídico, porém, foi através do contrato obrigacional que se definiu o conteúdo desse mesmo ato. Deste modo, não deixa de ser inovador, pois que é o ato em si que atribui os efeitos jurídicos externos que se pretendeu com a celebração do acordo, dando assim uma espécie de “execução” ao acordo. Além de não ser inteiramente inovador, o particular contribuiu para a sua definição, não obstante, não deixa o ato final de ser decisório, pois que só o ato final do procedimento é que confere ao particular os direitos que pretendia com a celebração de prévio acordo. No momento que antecede a emissão do ato final, ou seja, ainda dentro dos trâmites procedimentais, o particular tem direito à celebração de um ato com aquele conteúdo, porém, só o ato final em si é que garante ao particular os efeitos jurídicos pretendidos com a celebração de tal acordo endoprocedimental.

Em suma, entendemos que existe efetivamente uma nova categoria de atos administrativos, os atos administrativos consensuais, sendo o ato final proveniente da predeterminação do conteúdo por acordo endoprocedimental, um ato administrativo consensual⁶⁵. Este novo ato administrativo consensual depende em larga medida do acordo endoprocedimental que tem na sua base, como também já identificamos. Com isto, cumpre tecer algumas considerações sobre o regime a aplicar aos acordos

⁶⁵ Cfr., OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, ob.cit., p. 318.

endoprocedimentais, para que, de seguida, se possa contribuir para a definição de um regime a aplicar ao ato administrativo consensual.

5. A discricionariedade enquanto pressuposto da atividade administrativa consensual

5.1 A discricionariedade administrativa como pressuposto do acordo e do ato

A discricionariedade administrativa no seio do procedimento administrativo juntamente com a competência do órgão administrativo, que decide vincular-se através de um acordo endoprocedimental, são pressupostos da atividade administrativa consensual. Neste sentido, pode o destinatário do ato unilateral final participar no processo de formação gradual da decisão final, colaborando com a Administração na configuração da discricionariedade decisória⁶⁶.

A discricionariedade constitui o pressuposto principal da formação de um consenso entre o órgão que se vincula e o destinatário do procedimento administrativo⁶⁷.

A Administração não pode, contudo, utilizar a celebração de acordos endoprocedimentais, para emitir ou impor o conteúdo de um ato final que não estaria em condições de impor por via unilateral⁶⁸.

Primeiro, a discricionariedade administrativa é uma decorrência do princípio da separação de poderes e do princípio da boa administração⁶⁹. Neste espaço de separação

⁶⁶ Cfr., OTERO, Paulo, “Direito Administrativo: Relatório”, ob.cit., p. 347.

⁶⁷ Sobre a relevância da participação dos particulares no espaço da discricionariedade v. BERNARDO DINIZ DE AYALA, *O défice de controlo judicial da margem de livre decisão administrativa: considerações sobre a reserva de administração, as componentes, os limites e os vícios típicos da margem de livre decisão administrativa*, Lisboa, Lex-Edições Jurídicas, 1995, pp. 107, 108 e 149. O autor entende que a participação dos particulares será tanto mais relevante quanto maior o espaço de livre decisão conferido pelo bloco de legalidade. Cumprirá, então, em face de tal liberdade decidir através de um juízo de prognose, com o intuito de avaliar as possibilidades *a priori*, sendo que é com base nesse juízo que a administração se vincula a uma determinada decisão ou orientação ao abrigo do poder discricionário.

⁶⁸ A contratualização do exercício de poderes públicos não pode resultar da Administração a fazer-se valer da sua posição de supremacia. A figura do acordo endoprocedimental corre tal risco, pois que a atividade consensual não deve ser um mecanismo para a Administração fazer-se valer de tais instrumentos para impor a sua vontade unilateral. Não pode a Administração servir-se do contrato ou acordo para superar constrições de Direito Público. Para mais desenvolvimentos, v. MARTA PORTOCARRERO, “*Acordos sobre o conteúdo do acto administrativo a praticar – o artigo 57º/3 do novo CPA (NCPA)*”, com a coordenação de Paulo Otero, Carla Amado Gomes e Tiago Serrão, Estudos em Homenagem a Rui Machete, Almedina, 2015, pp. 714 e 728; GUIDO, Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, Sistema Diritto Amministrativo Italiano, 2004, p.80.

⁶⁹ Cfr., CANAS, Vitalino, *Discricionariedade, Vinculação, Proporcionalidade*, Lisboa, AAFDL Editora, 2021, pp. 23 e ss. Para mais desenvolvimentos sobre a decorrência da autodeterminação enquanto

de poderes, considera-se haver uma reserva da função administrativa⁷⁰. É este espaço que pode ser configurado em conjunto com o particular.

Segundo, a discricionariedade administrativa não é inata ou desligada do bloco da legalidade. Não existem, portanto, espaços totalmente discricionários, a administração estará sempre vinculada a obter a melhor solução para o interesse público, no respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa⁷¹ e, tendo como limite inultrapassável os direitos fundamentais dos cidadãos. O consenso na conformação da discricionariedade não retira a exigência típica do princípio da competência que rege o agir administrativo.

Terceiro, o acordo endoprocedimental e, conseqüentemente o ato consensual, por representarem uma conformação da atuação administrativa, não supõem contudo, que há uma negociação do interesse público⁷², o poder administrativo enquanto garante do interesse público mantém-se indisponível e de obrigatório exercício unilateral⁷³.

Quarto, a atuação consensual pressupõe uma concorrência de vontades do interessado no procedimento, e até, eventualmente terceiros ou contrainteressados, juntamente com a vontade do órgão administrativo que é titular do poder e que tem a competência para se vincular a uma configuração do conteúdo da decisão administrativa

decorrência do princípio da separação de poderes v. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, *O Poder Discricionário da Administração*, Coimbra, Coimbra Editora, 2.^a Edição, 1948, pp. 92 e ss.

⁷⁰ Salienta-se a posição de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA quando refere que, à luz do artigo 71.º do CPTA, a Administração beneficia de uma reserva quando o quadro legal aplicável atribui à Administração a definição jurídica primária sobre a prática de um ato administrativo. Assim, o corolário constitucional do artigo 3.º, referente à separação de poderes será respeitado se o interessado comece por requerer à Administração, por exemplo, a emissão de uma licença. O artigo 71.º respeita os espaços de valoração próprios da Administração, contudo, a função jurisdicional não pode deixar de se pronunciar em toda à extensão de acordo com os poderes que são conferidos aos tribunais. Cfr., AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Manual de Processo Administrativo*, 5.^a Edição, Almedina, 2021, p. 100.

⁷¹ Neste sentido, pronunciou-se VIEIRA DE ANDRADE, considerando que a discricionariedade não é livre e deve ser exercida sempre tendo em conta as finalidades da norma. O autor defende um conceito amplo de discricionariedade, entendendo-a como “*espaço de avaliação e decisão próprio, da responsabilidade (autoria) da Administração, decorrente de uma indeterminação legal (conceitual ou estrutural) e sujeito a um controlo atenuado (fiscalização) pelo juiz*, englobando: a) as faculdades (diretas) de ação, em regra indicadas pelo elemento deontico permissivo (“pode”); b) os espaços de apreciação na aplicação de conceitos imprecisos de tipo; c) as prerrogativas administrativas de avaliação (por vezes designadas, de forma hoje inconveniente, como “justiça administrativa”) – situações que a lei processual designa agora genericamente como dimensões decisórias que impliquem a “formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa” (artigos 71.º, n.º 2 e 95, n.º 5 do CPTA)”. Cfr., VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, *Lições de Direito Administrativo*, 6.^a Edição, Coimbra, 2021, pp. 54 a 66. Em sentido semelhante, também FREITAS DO AMARAL, entendeu que todos os atos serão vinculados em alguns aspetos e discricionários em relação a outros, considerando essa que tem importância face ao controlo por parte dos tribunais administrativos.

⁷² Concordamos com COLAÇO ANTUNES quando diz que “O interesse público, mais do que causa do poder, é a causa da função administrativa, com todas as conseqüências invalidantes (...). Dito de outra forma, o interesse público não releva como causa do acordo nem como causa do poder administrativo, mas como causa da função administrativa. Esta sim, é irrenunciável e inalienável”. Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *“Direito Administrativo – Lições Complementares – A grande Substituição,”*, ob.cit, p.68.

⁷³ Cfr., PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valência, 10.^a Edição, 2020, p.667.

que em regra é expressa unilateralmente.

Quinto e último ponto, a discricionariedade administrativa quando conformada pela vontade dos destinatários do procedimento, não quer dizer que há uma exceção ao controlo judicial da atividade administrativa, o destinatário não deixará de ter diferentes níveis de garantias judiciais no seio do procedimento administrativo. Saliendo que, o próprio ato administrativo consensual estará sujeito ao controlo por parte dos tribunais administrativos.

Assim, a conformação da vontade administrativa pelo particular interessado no procedimento será admitir um exercício bilateral da discricionariedade administrativa.

5.2 A autovinculação da administração: Ato legalmente devido ou ato contratualmente devido?

O órgão administrativo titular da competência administrativa no caso concreto, vincula-se assim, a exercer a discricionariedade administrativa num determinado sentido.

A autovinculação por parte da Administração por acordo endoprocedimental terá como objeto o exercício do poder administrativo⁷⁴, sendo este o conteúdo do ato final a emitir pelo órgão administrativo. O consenso do acordo é mais do que um simples consentimento⁷⁵, é uma vinculação à emissão de um ato com aquele conteúdo previamente determinado.

A obrigação de emitir um ato final com um determinado conteúdo é uma obrigação puramente contratual, tal conteúdo já está predeterminado com a celebração do acordo, excluindo a disponibilidade dos diversos conteúdos que o ato final virtualmente pudesse ter.

Não haverá dúvidas de que entre o período que medeia a celebração do acordo endoprocedimental e a emissão de um ato administrativo final, o ato administrativo consensual é contratualmente devido.

Imaginemos que a Administração omite a prática do ato administrativo consensual? Poderá pensar-se que, em simultâneo, o ato administrativo consensual será contratual e legalmente devido. É certo que, o órgão administrativo teria, com ou sem

⁷⁴ Sobre as diversas formas de contratualização do exercício de poderes públicos, v. MARK KIRKBY, “*Contratos Sobre o Exercício de poderes públicos...*”, ob.cit., pp. 191 e ss.

⁷⁵ Cfr., ROBERT, Jacques e AUBY, Jean Marie, “Le consensualisme dans le contrats administratifs” in *Revue Du Droit Public et de la Science politique en France et à L’Étranger*, 6, 1996, p. 1776.

consensualização da vontade administrativa, de emitir uma decisão final.

Se a administração não age devendo agir, tendo a obrigação contratual de agir num determinado sentido, então, conseqüentemente, sem prejuízo de admitirmos a invalidade do acordo ou do interesse público inicial se manter atual ou não, o ato consensual não deixa de ser também legalmente devido.

Particularmente, o ato administrativo é, por natureza legalmente devido no fim de um procedimento administrativo, sendo certo que, a faculdade de exercer bilateralmente a discricionariedade do conteúdo do ato terá, em nosso entender, influência nas situações em que, a Administração está ainda contratualmente vinculada a decidir nesse sentido e, recusa-se a decidir.

O ato final será sempre legalmente devido, restará saber em que medida o conteúdo contratual cristalizado anteriormente será capaz de tornar tal ato consensual como legalmente devido.

Entendemos, com alguma cautela que, o conteúdo não deixará de ser apenas contratualmente devido, pois que o acordo não goza de autonomia procedimental, nasce, vive e morre no procedimento. A emissão do ato consensual extingue o acordo endoprocedimental. Ao contrário, resultará que o ato não deixa de ser contratualmente devido se o conteúdo do ato praticado for diferente do acordado.

CAPÍTULO II – O REGIME JURÍDICO DO ACORDO ENDOPROCEDIMENTAL: TRAÇOS GERAIS

1. O regime jurídico do acordo endoprocedimental

A celebração destes acordos já existia na *praxis* administrativa antes da sua consagração no CPA, nos artigos 57.º, 77.º número 4, e 98.º, número 2, do CPA⁷⁶. Discutia-se o caráter informal e não vinculativo destes acordos, sendo que, com a expressão legal, exigindo redação por escrito, nos termos do artigo 57.º, número 1, e

⁷⁶ O artigo 77.º número 4 do CPA prevê a conferência procedimental, que é também uma decorrência do princípio da adequação procedimental, em que estabelece um mecanismo de exercício conjunto de competências administrativas e também aqui é possível celebrar um acordo endoprocedimental. O artigo 98º número 2 do CPA prevê a possibilidade de celebração de acordos endoprocedimentais ao procedimento do regulamento administrativo. Cfr., FREITAS DO AMARAL, Diogo, “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. II, 2.ª Edição, Almedina, 2011, p.86.

também no número 3, onde a lei estabelece que estamos perante um contrato que a administração pode celebrar para determinar a decisão, não parece haver dúvidas quanto à vinculatividade desta figura⁷⁷, em face da formalidade exigida.

Importa referir que o objeto dos acordos endoprocedimentais é o exercício de poderes públicos⁷⁸. As partes negociam os termos em que o procedimento corre, que são os acordos endoprocedimentais, ou o conteúdo a emitir no final do procedimento, que são os acordos substantivos. O conteúdo do ato final a emitir diz respeito às competências legalmente atribuídas a cada órgão responsável pelo procedimento⁷⁹, com o objetivo da prossecução do interesse público naquele procedimento em concreto. Sendo que é sobre esse ato final que será denominado de ato consensual que nos pretendemos debruçar.

O exercício do poder discricionário será definido através do consenso e a administração vincula-se a emitir um ato que espelhe essa vinculação pela decisão final, através da consensualização com um particular interessado, atendendo aos seus interesses privados, aos interesses conflitantes em causa nesse procedimento e às manifestações de eventuais terceiros à celebração do mesmo⁸⁰.

A figura dos acordos tem o seu regime no CPA, porém, não estão regulados vários aspetos substantivos e procedimentais da figura e mantêm-se discussões sobre o regime e a natureza da figura. Os números 1 e 2 do artigo 57.º estabelecem a figura do acordo sobre a tramitação procedimental e no número 3 prevê-se o acordo sobre o conteúdo do ato final. Este último permite à administração vincular-se à prática de um ato futuro com um conteúdo pré-determinado através do consenso com o particular.

Cumprе salientar que, independentemente das querelas doutrinárias sobre algumas questões em torno da figura, os acordos garantem uma maior igualdade procedimental, um melhor exercício do contraditório, uma ponderação mais abrangente na tomada de decisões⁸¹, sendo que, com isto, há uma diminuição da litigiosidade na medida em que o particular aceita a decisão a ser tomada a final. Se é certo que a administração se vincula a praticar um ato com um determinado conteúdo, também é certo

⁷⁷ Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p.6; SCOCA, Franco Gaetano, “*Autorità e consenso...*”, ob.cit., p.34.

⁷⁸ Para mais desenvolvimentos sobre a contratualização do exercício de poderes públicos, v. JORGE ALVES CORREIA, “*Contrato e Poder administrativo...*”, ob.cit., pp. 714 e ss.

⁷⁹ Cfr., RODRIGUES SILVA, Duarte, “*Os acordos endoprocedimentais...*”, ob.cit., pp. 135 a 141.

⁸⁰ Cfr., OTERO, Paulo, “*O Poder de substituição em direito administrativo: enquadramento dogmático-constitucional*”, Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa, p. 85; SCOCA, Franco Gaetano, “*Autorità e consenso...*”, ob.cit., p. 38.

⁸¹ Cfr., PORTOCARRERO, Marta, “*Contratos sobre o exercício de poderes públicos, transação e arbitragem: Ensaio sobre disponibilidade e indisponibilidade do poder administrativo*”, Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Porto, Universidade Católica Editora, 2015, pp. 67 a 69.

que o particular se comprometa a aceitar o mesmo conteúdo⁸².

Nos dois tipos de acordo mencionados, a forma escrita é uma formalidade essencial, sendo que se exige que o acordo ocorra também na pendência do procedimento, e ainda, nos termos do número 2 do artigo 57º exige-se que tenham efeitos vinculativos para todas as partes⁸³. No entender de PAULO OTERO, merecendo a nossa concordância, a administração limita o exercício dos poderes discricionários de fixar o conteúdo da decisão final, contudo a administração não abdica do exercício de um poder unilateral da decisão⁸⁴. O que está em causa é uma determinação bilateral da margem de livre apreciação da administração, de se vincular ao consenso estabelecido com o particular, mas mantendo as competências que lhe foram legalmente atribuídas. A obrigatoriedade do acordo apenas reduz a margem de livre decisão, totalmente, ou em parte, podendo dizer-se que o espaço da discricionariedade, por vontade da administração é reduzida e pode até ficar reduzida a zero na matéria em que o acordo incida⁸⁵.

⁸² A aceitação do conteúdo por parte do particular ao abrigo do artigo 56.º do CPTA impossibilita a impugnação do ato com fundamento na mera anulabilidade. Discute-se se tal aceitação impossibilita a impugnação do acordo ou contrato sobre o exercício de poderes públicos na sua totalidade. No entender de VASCO PEREIRA DA SILVA, à luz do artigo 56.º do CPTA só se a aceitação do particular for expressa é que impossibilita a impugnação. Para VIEIRA DE ANDRADE, a aceitação de um ato com um determinado conteúdo, equivale a uma renúncia a uma posição subjetiva, pelo que resulta na impossibilidade de impugnação. Para MARK KIRKBY, o contrato não cabe no artigo 56.º do CPTA, pelo que o particular pode sempre impugnar o contrato, a não ser em situações de abuso de direito. Para mais desenvolvimentos, v. VIEIRA DE ANDRADE, “A aceitação do acto administrativo” in Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. comemorativo, 2003, pp. 907 e ss; MARTA PORTOCARRERO, “Acordos sobre o conteúdo do acto administrativo a praticar..”, ob.cit., p. 713.

⁸³ Cumpre referir que a legitimidade dos interessados se afere à luz do artigo 68.º n.º 1 do CPA. Sendo que devem pronunciar-se sobre o acordo, os terceiros com interesses divergentes à celebração do mesmo, sob pena de invalidade do acordo.

⁸⁴ Cfr., OTERO, Paulo, “O Poder de substituição...”, ob.cit., p. 87. A crítica que é recorrentemente feita em relação ao exercício da contratualização de poderes públicos é a sua compatibilidade com o princípio da irrenunciabilidade da competência dos órgãos públicos. Não obstante, cfr., OTERO, Paulo, “Legalidade e Administração Pública...”, ob.cit., pp. 860 a 862. O autor refere que os acordos endoprocedimentais se traduzem numa promessa implícita de não exercício do poder discricionário, ou seja, a administração vincula-se a produzir um ato com um determinado conteúdo, não obstante, esse mesmo conteúdo seria possível em abstrato. O autor refere que tanto para os acordos endoprocedimentais (considera que são uma “nova categoria de atos”, os atos administrativos consensuais e não contratos), como para os contratos administrativos, não estamos em ambos os casos em situações de violação do princípio da irrenunciabilidade da competência. O autor sustenta em primeiro lugar, que não existe uma renúncia ao exercício genérico da competência, o que merece a nossa concordância, na medida em que, a bilateralização do exercício dos poderes administrativos somente permite ao particular participar da conformação dessa discricionariedade. Os órgãos responsáveis não perdem competência, decidem vincular-se, no exercício da sua competência a um determinado conteúdo. Em segundo lugar, sustenta que a contratualização dos poderes públicos, ou melhor, do exercício da discricionariedade tem previsão legal e ainda, refere que essa vinculação por parte da Administração não impede reformulação da promessa (onde inclui os acordos e contratos administrativos), como é o caso da alteração das circunstâncias. Assim, é nosso entender que a administração pública ao vincular-se a uma determinada decisão com determinado conteúdo, seja futura ou final, não deixa de ser possível, por exemplo, por razões de interesse público que se desvincule de tal decisão ou até que a mesma seja reformulada.

⁸⁵ Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p.7.

Sobre o regime do procedimento administrativo, refira-se o artigo 127.º que consagra a possibilidade de o procedimento terminar pela prática de um ato administrativo ou pela celebração de um contrato⁸⁶, dando a entender a necessidade de adequar o procedimento aos interesses do caso concreto, flexibilizando-o à melhor decisão, em cumprimento dos princípios elencados supra. No mesmo sentido, note-se a proximidade do CPA com o regime do CCP, visto que o preceituado no artigo 201.º, número 3, do CPA prevê subsidiariamente a aplicação das regras do procedimento administrativo à formação dos contratos administrativos.

Cumprir referir que deste regime destacamos dois efeitos que decorrem da celebração do acordo endoprocedimental. O primeiro é a aceitação por parte do particular dos termos do procedimento ou do conteúdo da decisão final e o segundo diz respeito à vinculação da administração à prática de um ato administrativo com aquele conteúdo previamente acordado. Salienta JOANA SOUSA LOUREIRO, merecendo a nossa concordância, que a administração se vincula à prática deste ato, no exercício dos seus poderes discricionários, sem deixar, contudo, a atividade administrativa de estar vinculada ao princípio da legalidade⁸⁷. Daqui decorrem duas ilações: a primeira é a de que o objeto do acordo endoprocedimental deve estar conforme à lei no momento da sua celebração e a segunda é a de que estando a administração vinculada a praticar um ato, se a lei for alterada supervenientemente, está adstrita a não praticar esse mesmo ato.

2. A natureza dos acordos endoprocedimentais

A maior parte da doutrina, como referi supra, entende que estamos perante contratos⁸⁸.

Ora, o acordo em primeiro lugar, não põe termo ao procedimento administrativo⁸⁹, somente define os termos do procedimento, funcionalizando-o ao tipo de procedimento

⁸⁶ Cfr., OTERO, Paulo, “*Legalidade e Administração Pública...*”, ob.cit., p. 839.

⁸⁷ Cfr., SOUSA LOUREIRO, Joana, “Os Acordos endoprocedimentais...”, ob.cit., pp.484 a 486.

⁸⁸ Entre eles v. LUIZ CABRAL MONCADA, *Código de Procedimento Administrativo Anotado*, Quid Juris, 4.ª Edição, 2022, pp. 235 e 236; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “*Legalidade e autonomia contratual...*”, ob.cit., pp. 350 e 753; ALEXANDRA LEITÃO, “*Contratos Interadministrativos*”, ob.cit., pp. 245 e 439 a 443, JOANA SOUSA LOUREIRO, “Os acordos endoprocedimentais...”, ob.cit., pp. 253 a 262, FILIPA URBANO CALVÃO, “*Contratos sobre o exercício de poderes públicos*”, ob.cit., pp. 347 a 359, SOFIA DAVID, “O princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p. 9.; PEDRO GONÇALVES, *A Concessão de Serviços Públicos: Uma aplicação da técnica concessória*, Almedina, 1999, p. 49; JORGE ALVES CORREIA, “*Contrato e Poder administrativo...*”, ob.cit., p. 625 e 626.

⁸⁹ Salienta-se a distinção da figura dos contratos substitutivos de atos administrativos que põem termo ao procedimento administrativo. Nos acordos endoprocedimentais há apenas uma preparação da decisão final.

em causa, ou definindo os termos do conteúdo do ato administrativo final a praticar, não obstante, a administração terá sempre de praticar um ato administrativo no final⁹⁰. A designação de acordo, em contraste a contrato, em nosso entender não afasta a natureza contratual da figura dos acordos endoprocedimentais.

Nessa medida, adotaremos a posição sufragada por FILIPA CALVÃO, quando refere que os acordos endoprocedimentais são contratos obrigacionais⁹¹. A autora entende que o acordo celebrado não se confunde com o ato administrativo a praticar no final do procedimento, nessa medida, os efeitos jurídicos que são acordados no seio do procedimento terão efeitos no final do mesmo, não se confundido com o ato praticado no fim do procedimento.

Os contratos obrigacionais são, no entender de SÉRVULO CORREIA, aqueles em que a administração se vincula, assumindo a obrigação de emitir ou de não emitir um ato administrativo com um determinado conteúdo⁹². Consideramos ser esta a posição que melhor se coaduna com o regime traçado pelo legislador. Os acordos endoprocedimentais consubstanciam um verdadeiro contrato, como a própria lei indica, *ex vide* artigo 57.º número 3 do CPA, na medida em que o particular determina quer os termos do procedimento, quer o conteúdo da decisão final em si, porém, os efeitos desse contrato só se irão produzir no fim do procedimento, através do ato consensual.

Importa não obstante, ter sempre presente que existem dois tipos de acordos

⁹⁰ Sobre a distinção da figura dos acordos endoprocedimentais em face de outras figuras, veja-se DUARTE RODRIGUES SILVA, “*Os acordos endoprocedimentais...*”, *ob.cit.*, pp. 110 a 127. O autor refere as diferenças entre os acordos endoprocedimentais dos acordos informais, dos atos internos do procedimento, da promessa de ato, do contrato-promessa, dos acordos substitutivos do procedimento, dos contratos substitutivos de atos administrativos e da transação definida no artigo 1248.º do CC. Entende o autor que um dos elementos caracterizadores do acordo é a vinculação para ambas as partes, sobretudo para a administração, pelo que, considerar que se trata de uma atuação informal significaria retirar a ideia de vinculatividade característica do acordo, ainda que se possa admitir que seja um ato instrumental ou preparatório da decisão final. Em relação à promessa de ato administrativo, salienta o autor, merecendo a nossa concordância que a unilateralidade da primeira se distancia dos elementos caracterizadores da segunda. Na primeira a administração vincula-se sem que o particular manifeste vontade ou conforme quer o ato futuro quer a própria promessa em si. Figura difícil de distinguir será por exemplo, a figura do contrato-promessa, porém, o contrato-promessa tem em vista a celebração de um contrato, enquanto o acordo endoprocedimental pretende a celebração de um ato administrativo final. O papel dos acordos, na aceção do autor, é o “de garantir a aceitação do conteúdo do ato a praticar, por parte do particular, por efeito da concordância do sujeito privado, anuência essa, sem a qual a administração não poderia ter praticado um ato administrativo unilateral com tal conteúdo”.

⁹¹ Cfr., URBANO CALVÃO, Filipa, “Contratos sobre o exercício de poderes públicos”, *ob.cit.*, pp. 333 e 334.

⁹² Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, “*Legalidade e autonomia contratual...*”, *ob.cit.*, p. 752. A distinção entre contratos decisórios e obrigacionais é proveniente do direito alemão e foi importada para o nosso ordenamento jurídico recentemente. Os contratos decisórios que têm por objeto a substituição de atos administrativos estão consagrados no artigo 278.º do CCP, bem como do artigo 127.º do CPA e constam ainda do artigo 336.º e 337.º do CCP. Os contratos obrigacionais vêm regulados no artigo 337.º n.º2 do CCP, referente às causas específicas de caducidade. Para saber mais v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Teoria geral do direito administrativo”, Almedina, 10.ª Edição, 2022, pp. 585 e 586 e 608 a 611.

endoprocedimentais, e que o ato final a ser produzido no fim do procedimento apenas será verdadeiramente conformado pelo contrato obrigacional endoprocedimental, quando estivermos perante um acordo substantivo, ou seja, que defina o conteúdo da decisão final. Os acordos endoprocedimentais que definem os termos do procedimento não conformam propriamente a decisão final, ainda que a possam moldar, em certa medida.

Assim, o acordo sobre o conteúdo do ato final não é decisório, no sentido de produzir efeitos externos, nem é substitutivo de um ato, como o são os contratos substitutos de ato administrativo⁹³, porém, a administração vincula-se a praticar um ato final com o conteúdo do acordo. Acordo esse que não deixa de ser um contrato, ainda que, no plano formal, necessite de um ato administrativo final que garanta a produção dos efeitos pretendidos com o acordo endoprocedimental, daí que alguns autores como JORGE ALVES CORREIA⁹⁴, entendam estarmos perante uma promessa de exercício ou não exercício de poderes discricionários.

Nessa medida, da tomada de posição em relação à natureza contratual do acordo endoprocedimental decorrem consequências. Significa com isto nomeadamente entender que, de forma parcial ou total, a administração se vincula à prática de um ato devido, de acordo com o princípio *pacta sunt servanda*⁹⁵. Não obstante, o princípio deve ser interpretado à luz da finalidade do procedimento administrativo, ou seja, interpretado em face do interesse público a prosseguir com esse procedimento⁹⁶.

A figura dos acordos endoprocedimentais tem uma particularidade importante quando assumimos a sua natureza contratual, se por um lado, em face do princípio geral de direito, devemos respeitar o princípio *pacta sunt servanda*, por outro lado, a administração pública deve ter sempre como bitola a realização do melhor interesse público em face do caso concreto, respeitando os princípios gerais da atividade administrativa⁹⁷.

Atendendo à natureza contratual da figura dos acordos endoprocedimentais,

⁹³ O conceito de contrato substitutivo de ato administrativo consubstancia uma forma de contratualização de exercício de poderes públicos que se distingue dos acordos endoprocedimentais por pôr termo ao procedimento e ter como consequência a produção de efeitos jurídicos externos.

⁹⁴ Cfr., ALVES CORREIA, Jorge, “*Contrato e Poder administrativo...*”, ob.cit., p. 635.

⁹⁵ Cfr., OTERO, Paulo, “*Legalidade e Administração Pública...*”, ob.cit., p. 843.

⁹⁶ Cfr., SOUSA LOUREIRO, Joana, “*Os Acordos endoprocedimentais*”, ob.cit., pp. 480 e 481.

⁹⁷ Cfr., HUERGO LORA, Alejandro, “*Los contratos sobre los actos...*”, ob. cit., pp. 301 e 302. O autor salienta, merecendo a nossa concordância, que um acordo endoprocedimental não pode vincular a decisão final na sua totalidade, pois de tal forma, estaria a ser incumprida a função do próprio procedimento administrativa, podendo cair-se numa nulidade absoluta por falta de procedimento. Acrescentamos ainda que, não só a falta de procedimento, mas também o próprio dever de prossecução de interesse público exige que o acordo não vincule a totalidade da decisão final, pois que a determinação do interesse público exige uma ponderação casuística da composição de interesses públicos e privados.

cumpra referir o artigo 278.º do CCP, que prescreve que a administração pode celebrar contratos administrativos se a lei ou a natureza das relações a estabelecer não ditarem o contrário. Ora, o acordo endoprocedimental é celebrado no âmbito da discricionariedade administrativa e no seio de um procedimento administrativo, para tal, como indica JOANA SOUSA LOUREIRO, o órgão deve ter competências para celebrar tais acordos e encontrar-se a prosseguir as suas atribuições, bem como deve estar a exercer a função administrativa e não pode existir impedimento legal ou material⁹⁸⁹⁹. A administração não pode, por isso, utilizar os acordos para formular uma nova vontade administrativa que não corresponda àquela que, sem a mesma, a legalidade administrativa não permitira.

3. A formação e execução dos acordos endoprocedimentais

Traçado o regime jurídico dos acordos endoprocedimentais, bem como a sua natureza, cabe tomar posição sobre as regras de formação e execução deste mesmo acordo, quais os efeitos jurídicos que decorrem da celebração do mesmo, o que sucede entre a celebração do acordo e a decisão por ato administrativo final e o que sucede em caso de incumprimento deste acordo.

Tendo presente que os acordos endoprocedimentais são contratos, à formação dos mesmos serão aplicáveis as normas constantes do Código dos Contratos Públicos. Importa referir que o contrato em análise é um contrato que ocorre dentro de um procedimento administrativo, por conseguinte, cumpre referir que pelas características já traçadas e pela finalidade deste acordo, não será aplicável a parte II do código¹⁰⁰, referente às regras de concorrência impostas pela União Europeia através das diretivas, de acordo com o artigo 5.º número 1 e o artigo 5.º-B número 2 do CCP. Os acordos endoprocedimentais consistem na convergência de duas vontades, por norma, o órgão responsável pelo procedimento e o interessado nesse mesmo procedimento, pelo que se compreende que as regras de concorrência não se lhes apliquem. O legislador exclui os contratos com objeto passível de ato administrativo (os contratos substitutivos), bem como os demais contratos sobre o exercício de poderes públicos.

Entendem MARK KIRKBY e ALEXANDRA LEITÃO que os acordos

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 483 a 497.

⁹⁹ Para mais desenvolvimentos, v. PAULO OTERO, “*Direito Administrativo: Relatório*”, ob.cit., p. 338.

¹⁰⁰ Cfr., DAVID, Sofia, “*O Princípio da adequação procedimental...*”, ob.cit., pp. 9 e 10; SOUSA LOUREIRO, Joana, “*Os Acordos endoprocedimentais...*”, ob.cit., pp. 481 e 482.

endoprocimentais são uma subespécie dentro dos contratos sobre o exercício de poderes públicos¹⁰¹. Ora, os pressupostos de aplicação constam do artigo 57.º do CPA¹⁰². O CCP não contém regras expressas sobre contratos procedimentais, que não põem fim ao procedimento, como é o caso dos contratos substitutivos de atos administrativos. Não obstante, sendo contratos administrativos, as regras substantivas referentes ao modo de execução do contrato devem ser as regras que constam da parte III do CCP¹⁰³. Importa ter presente que a celebração do acordo ocorre no seio de um procedimento administrativo, em que o CPA regula os termos do mesmo, porém, o acordo é um contrato obrigacional, que não terminando o procedimento¹⁰⁴, nem tendo efeitos decisórios e finais, não deixa de ser um verdadeiro contrato, pelo que parece dever reger-se pelo CCP, o que também se coaduna com o artigo 202.º n.º 1 do CPA, que estipula que as relações contratuais administrativas são regidas pelo CCP, bem como parece ser de aplicar em face do disposto no artigo 280.º n.º 1 alínea b) do CCP.

O regime dos acordos endoprocimentais, atendendo à natureza dos mesmos, como mencionado supra, é lacunar, sendo definido como um contrato, pelo que em relação à execução do contrato, ser-lhe-ão aplicáveis as regras do Código dos Contratos Públicos. Desta forma, em face de ser um contrato que ocorre dentro de um procedimento administrativo, há que atender à parte inicial do artigo 302.º do CCP, que nos refere que os poderes do contraente público só se aplicam, salvo quando outra coisa resultar da natureza do contrato ou da lei.

O regime dos contratos sobre o exercício de poderes públicos consta do artigo 336.º e 337.º do CCP, aí se distinguindo os contratos substitutivos de ato administrativo, dos contratos obrigacionais, de origem alemã - aqui se enquadram os acordos endoprocimentais no nosso entender¹⁰⁵. Como refere SÓFIA DAVID, devemos aplicar o

¹⁰¹ Cfr., KIRKBY, Mark, “*Contratos Sobre o Exercício de poderes públicos...*”, ob.cit., p.237; LEITÃO, Alexandra, “*Contratos Interadministrativos*”, ob.cit., p. 235.

¹⁰² Para mais desenvolvimentos sobre os limites à celebração dos acordos endoprocimentais, v. MARTA PORTOCARRERO, “*Contratos sobre o exercício de poderes públicos...*”, ob.cit., pp. 109 a 120; SÓFIA DAVID, “*O Princípio da adequação procedimental...*”, ob.cit., p. 10. As autoras salientam que os limites ao conteúdo do contrato terão de coincidir com os próprios limites da competência administrativa em concreto. Estando dentro do âmbito da discricionariedade administrativa, importa referir que a Administração não pode celebrar acordos em situações que a lei não permita tal celebração, bem como quando não tem competências para cumprir só por si as obrigações assumidas. Será importante nesta matéria referir que o órgão responsável pelo procedimento pode não ter a competência para vincular a administração nessa matéria em concreto. Assim, é também apontado pela doutrina como limite para a celebração destes acordos os direitos e obrigações que podem criar a terceiros.

¹⁰³ Cfr., SOUSA LOUREIRO, Joana, “*Os Acordos endoprocimentais...*”, ob.cit., pp.482.

¹⁰⁴ Cfr., GAETANO SCOCA, Franco, *Diritto Amministrativo*, ob.cit., p. 349.

¹⁰⁵ Para mais desenvolvimentos, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., pp. 682 a 698. O autor refere que em relação ao conteúdo do regime jurídico aplicável aos contratos

CPA sempre que apreciando em concreto as disposições do CCP, as mesmas não se afigurem adequadas em face da natureza do acordo¹⁰⁶. Cumpre salientar que os contratos obrigacionais têm uma relação estreita com o ato administrativo final, na medida em que definem o conteúdo do mesmo, essa lógica está presente no artigo 337.º número 2¹⁰⁷ e no artigo 336.º do CCP.

Salienta AROSO DE ALMEIDA, relativamente à execução destes contratos, que o regime constante no Título I da parte III do CCP parece ser incompatível com os contratos sobre o exercício de poderes públicos¹⁰⁸, até porque o próprio artigo 280.º número 2 do CCP dispõe que a parte III não é compatível com a natureza de todas as relações contratuais administrativas. O artigo 336.º estabelece o modo de interpretação dos contratos sobre o exercício de poderes públicos, dispondo que as partes podem fixar livremente o prazo de vigência, os pressupostos de modificação, de caducidade, revogação ou resolução, porém, a última parte do artigo ressalva a natureza do contrato em si e se a lei dispõe em sentido contrário. Ora, tal ressalva deve-se ao facto de, no entender de AROSO DE ALMEIDA, merecendo a nossa concordância, de estarmos perante atos administrativos constitutivos de direitos, pelo que a modificação dos mesmos está sujeita aos condicionalismos constantes no artigo 167.º do CPA¹⁰⁹.

Decorre da própria natureza do acordo que o contraente público não tenha os poderes tradicionais de conformação constantes no artigo 302.º, na medida em os poderes de direção, fiscalização e sancionatório, respetivamente, alíneas a), b) e d) do referido artigo foram pensados para os contratos administrativos de colaboração subordinada¹¹⁰, pelo que não são compatíveis com a natureza dos contratos obrigacionais, de exercício de poderes públicos. A administração, em nosso entender não goza dos poderes exorbitantes clássicos do direito administrativo. Porém, conserva o seu poder de resolução unilateral do contrato por motivos de interesse público ao abrigo do artigo 334.º do CCP, mediante pagamento de uma justa indemnização ao cocontratante.

Em relação ainda à interpretação dos acordos endoprocedimentais, pode colocar-se a questão de saber se a administração, quando interpreta o acordo, tal interpretação

sobre o exercício de poderes públicos terá traços diferentes consoante se estamos perante contratos substitutivos de atos administrativos e contratos obrigacionais.

¹⁰⁶ Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p. 8.

¹⁰⁷ Cfr., AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., p.683.

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 689 e 695 e 696.

¹⁰⁹ No capítulo IV trataremos do regime jurídico a aplicar ao ato final do procedimento administrativo proveniente da celebração de um acordo endoprocedimental.

¹¹⁰ Para mais desenvolvimentos sobre a incompatibilidade dos poderes de direção, fiscalização e sancionatório, v. AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., pp. 695 a 697.

tem o valor de mera declaração negocial à luz do artigo 307.º, número 1, do CCP, se o particular aceitar tal interpretação que efeitos tem essa aceitação? Conforme referimos, a interpretação do contrato deve ser feita tendo em conta o regime do artigo 167.º, número 2, do CPA, pelo que, por um lado a interpretação feita pela administração tem de respeitar as limitações do presente artigo, só neste caso é que a aceitação da interpretação pode atribuir à interpretação vinculatidade. Ou seja, da interpretação de um acordo endoprocedimental num determinado sentido, independentemente de preencher os requisitos do número 2 do artigo 307.º, ou seja de ter a possibilidade da declaração revestir a natureza de um ato administrativo, entendemos que a aceitação do particular de uma interpretação conforme ao artigo 167.º n.º 2, do CPA consubstancia um novo acordo endoprocedimental, neste caso, um acordo endoprocedimental interpretativo.

Do novo sentido dado ao acordo endoprocedimental, se o mesmo cumprir com a lei ao tempo da interpretação, se cumprir com as condicionantes impostas pelo artigo 167.º n.º 2 e ainda, tendo a concordância expressa do particular, então, cremos que se trata verdadeiramente de um novo acordo endoprocedimental.

Os poderes de modificação objetivos do contrato e as formas de extinção do mesmo terão também de ter uma análise concreta, na medida em que não devemos remeter em termos gerais para o CCP¹¹¹. Nessa medida, importa referir o artigo 302.º 1.ª parte, o artigo 313º referente aos limites da modificação objetiva do contrato e os artigos 336.º e 337.º.

Ora, em relação aos poderes do cocontratante público estes estão pensados para um contrato administrativo em que sejam contratualizadas prestações positivas ou negativas para ambas as partes, não se compatibilizando necessariamente com um acordo dentro de um procedimento, que, não pondo fim ao mesmo, não estabelece em regra, deveres para os destinatários.

Do mesmo modo, o artigo 313.º refere-se a preços, a equilíbrios económicos, regras relativas a concurso públicos, ou seja, contratos administrativos onde se fixa um objeto contratual com um preço como contrapartida, também este artigo parece não se compatibilizar totalmente com o acordo endoprocedimental.

O legislador em 2008, com a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos decidiu garantir a contratualização da atividade administrativa, criando um regime geral

¹¹¹ Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p. 11. Compreende-se a necessidade de não remeter em termos gerais para o CCP, pois teremos de ter presente a especificidade deste contrato, sendo ele um contrato que ocorre dentro de um procedimento administrativo.

para os contratos substitutivos de ato administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos, porém, o regime substantivo não está detalhado no CCP, limitando-se o artigo 202 n.º1 a estabelecer que “as relações contratuais administrativas são regidas pelo Código dos Contratos Públicos ou por lei especial, sem prejuízo da aplicação subsidiária daquele quando os tipos dos contratos não afastem as razões justificativas da disciplina em causa”.

Deste modo, da interpretação destas normas entende-se que devemos regressar ao regime do CPA, pois que o acordo endoprocedimental depende do ato final a emanar pela administração.

Posto isto, a administração não pode afastar o regime e as vinculações legais que advêm da celebração do acordo, pois que só com a emissão do ato final é que os efeitos jurídicos do acordo produzem efeitos externos. Por conseguinte, aplicar-se-ão as regras referentes aos artigos 167.º e 168.º do CPA¹¹².

Seguimos a posição defendida por AROSO DE ALMEIDA¹¹³ e por SOFIA DAVID¹¹⁴, na medida em que da interpretação do artigo 167.º número 2 alínea b) do CCP, conjuntamente com o artigo 336.º entendem que não é válido modificar ou resolver o contrato sem mais, por razões de interesse público, nem convencionar cláusulas de aceitação da modificação ou resolução do contrato que de outra forma não seriam válidas à luz do regime a aplicar caso estivemos perante um ato administrativo. Assim, a administração não pode através do consenso obstar-se ao cumprimento da legalidade administrativa¹¹⁵.

Ainda sobre a modificação do contrato, será importante, além da modificação da vontade da administração, a questão de saber, por exemplo, se a vontade de modificação provém do órgão responsável pelo procedimento ou não. Estando perante uma modificação em face de uma alteração legislativa, a administração deve sim modificar o acordo endoprocedimental, porém, em regra, o órgão que celebra o acordo não promove a alteração legislativa.

Nesta medida, se a alteração legislativa impossibilitar o acordo, a administração

¹¹² Para mais desenvolvimentos, v. MARK KIRKBY, “*Contratos Sobre o Exercício de poderes públicos...*”, ob.cit., p.237; ALEXANDRA LEITÃO, “*Contratos Interadministrativos*”, ob.cit., pp. 406 a 449; AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., pp. 682 a 698.

¹¹³ Cfr., AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., pp. 682 e ss.

¹¹⁴ Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p. 11.

¹¹⁵ Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, “*Legalidade e autonomia contratual...*”, ob.cit., p. 565. No mesmo sentido, cfr., AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., p. 693; Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p. 11.

está adstrita a resolver o acordo¹¹⁶. Se o acordo for parcialmente possível, a administração deve modificar o acordo em face da alteração legislativa, podendo o particular ter direito à “reposição do equilíbrio financeiro”, nos termos da alínea a) do número 1 do artigo 314.º do CCP, nos casos em que o órgão responsável pelo procedimento tenha feito a alteração legislativa, o que não será frequente pois só acontecerá se for feito pelo governo. Não obstante, salienta JOANA SOUSA LOUREIRO que em casos de alteração legislativa ou regulamentar, o particular poderá ser indemnizado pelo sacrifício nos termos do artigo 16.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais entidades Públicas¹¹⁷, (doravante, LRCEE).

4. O incumprimento, extinção e invalidade dos acordos endoprocedimentais

Os acordos endoprocedimentais são vinculativos como decorre da lei, e sendo estes contratos obrigacionais, estão sujeitos a responsabilidade contratual, decorrente da vinculação contratual da administração, pois escolheu exercer a sua discricionariedade num determinado sentido através do consenso com o destinatário, e pode existir também a violação dos princípios jurídicos da atividade administrativa constantes no CPA. As regras relativas ao incumprimento do contrato constam dos artigos 325.º a 329.º do CCP. Salienta SOFIA DAVID que, quando se convencionam prestações para o cocontratante particular, será importante referir estas normas¹¹⁸, isto porque podem ou não ser convencionadas prestações.

Em relação à invalidade, importa referir que o Código dos Contratos Públicos estabelece no número 1 do artigo 285.º que o regime a aplicar é o regime do ato administrativo.

Contudo, relativamente ao incumprimento do acordo, é necessário distinguir se o acordo corresponde aos termos do procedimento ou ao conteúdo do ato a emitir, não sendo a resposta fácil. Em ambos os casos, seguimos a posição sufragada por SOFIA DAVID que refere que o incumprimento do acordo gera a anulabilidade do ato final nos termos do artigo 163.º do CPA¹¹⁹. Assim, haverá violação de vinculações estabelecidas

¹¹⁶ Cfr., SOUSA LOUREIRO, Joana, “Os Acordos endoprocedimentais...”, ob.cit., p.485.

¹¹⁷ Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, conforme alterações posteriores; Cfr., SOUSA LOUREIRO, Joana, “Os Acordos endoprocedimentais...”, ob.cit., p.486.

¹¹⁸ Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p. 12.

¹¹⁹ Em relação a esta matéria é discutido saber se nos casos de acordo endoprocedimental sobre os termos do procedimento, se é possível não se produzir o efeito anulatório por força do artigo 163.º número 5 alínea b). Para mais desenvolvimentos, v. SOFIA DAVID, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob.cit.,

contratualmente e ainda pode haver por parte da administração a violação de princípios gerais da atividade administrativa, como por exemplo, o princípio da prossecução do interesse público, o princípio da boa-fé e o princípio da colaboração com os interessados¹²⁰.

Veremos, mais adiante quando traçarmos o regime do ato final, que a importância de distinguir os dois tipos de acordo se prende com a exigibilidade judicial do mesmo, pois se o acordo incidir sobre o conteúdo do ato a praticar, a administração vincula-se a praticar um ato num determinado sentido, posto isto, o ato final será um ato devido.

O Código dos Contratos Públicos estabelece nos termos do número 2 do artigo 337.º causas de caducidade deste tipo de contratos, referindo que se extinguem por alteração ou impossibilidade superveniente dos pressupostos de exercício da discricionariedade¹²¹. Nessa medida, AROSO DE ALMEIDA entende que para a Administração se vincular aos termos do exercício futuro dos seus poderes, deve ter em sua posse os elementos necessários para tomar a decisão, ter competência para tomar decisão nesse sentido, não estando em causa um poder vinculado e que existam motivos para que a administração se vincule nesse determinado sentido.¹²² Ou seja, a administração, dentro das competências que são definidas por lei, tem a prerrogativa, também por lei definida, de vincular-se ao conteúdo do ato prometido, excluindo soluções

p.12.

¹²⁰ Perante o incumprimento de uma qualquer forma de consensualização da atividade administrativa, em concreto, para o caso, o incumprimento de um acordo endoprocedimental, discute-se até onde irá o caráter indemnizatório de tal incumprimento. É indiscutível que os danos emergentes do incumprimento do contrato devem ser ressarcidos. Porém, discute-se também se os lucros cessantes devem ou não fazer parte do conteúdo da indemnização. Assim há autores que entendem que, não só devem ser indemnizados os danos emergentes, como também os lucros cessantes. Não parece ser a posição mais equilibrada pois que a indemnização dependerá de fatores variados, como por exemplo, a existência de maior ou menor complexidade das infraestruturas implantadas pelo privado para o objeto do acordo endoprocedimental, a possibilidade de utilizar tais esforços noutras relações económicas, os prejuízos causados pela Administração Pública, entre outros. Porém, admitir a indemnização de lucros cessantes no binómio consensual poderia afastar os particulares do vínculo a estas figuras, na medida em que pode também resultar numa indemnização muito elevada a ressarcir à Administração. A flexibilidade do acordo endoprocedimental não se coaduna com situações em que, o particular terá de suportar repercussões indemnizatórias, mesmo que recuse cumprir o acordo de forma legítima. Restará também saber se a recusa em cumprir o acordo será ou não legítima. Cfr., PORTALURI, Pier Luigi, “*Potere Amministrativo e procedimento consensuali...*”, ob.cit., pp 214 a 217; Cfr., CANDIAN, Albina e GAMBARO, Antonio, *Le Convenzioni Urbanistiche*, Milão, Giuffrè Editore, 1992, p. 127.

¹²¹ Cfr., DE QUADROS, Fausto, Et al., *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, 2022, 2.ª Edição, p. 143. Entende-se assim, que a estipulação do conteúdo do ato a emitir no final do procedimento só será admissível desde que os pressupostos por um lado de aplicação da figura dos acordos estejam preenchidos e, por outro lado, que os pressupostos do ato final se encontrem reunidos. É nesse sentido que o artigo 337.º n.º2 refere a extinção por força da alteração ou da impossibilidade superveniente da concretização dos pressupostos que ditariam o exercício dos poderes administrativos no sentido em que tenham sido convenionados.

¹²² Cfr., AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., pp. 486 a 501 e 682 a 698.

que anteriormente seriam teoricamente admissíveis. Isto demonstra, como salienta PAULO OTERO, a disponibilidade do poder administrativo, e por conseguinte, a flexibilidade da legalidade administrativa¹²³, característica de uma adequação procedimental em face da prossecução do interesse público.

Finalmente, o regime jurídico do acordo endoprocedimental deve ser, em nosso entender, enquadrado, por um lado, nas regras do CPA e por outro, naquilo em que se compatibiliza com um contrato dentro de um procedimento, entendendo que estamos perante um contrato obrigacional, com as regras previstas no CCP.

Em relação às regras da formação de acordos endoprocedimentais, entendendo que são contratos, aplicar-se-ão as regras constantes no Código dos Contratos Públicos, porém, excluindo, como vimos, aquelas que não se compatibilizam com a natureza do contrato em si. Já em relação aos pressupostos de aplicação, os mesmos constam do artigo 57.º, pelo que é necessário fazer uma leitura conjunta dos regimes. A própria execução destes contratos pressupõe também alguma cautela, pois que estes contratos obrigacionais podem e devem ser entendidos como constitutivos de direitos, pelo que a aplicação do regime do CCP deve fazer-se, tendo em conta o regime do artigo 167.º, número 2, do CPA. O mesmo vale para a interpretação destes contratos. Em relação às regras referentes ao incumprimento do contrato constam do próprio regime do CCP.

É com este pano de fundo de difícil articulação que pretendemos estabelecer um regime a aplicar aos atos praticados no final de um procedimento onde se tenha celebrado um acordo endoprocedimental. Assim, estaremos em condições para contribuir para a densificação do regime jurídico do ato final deste procedimento.

CAPÍTULO III – O ATO ADMINISTRATIVO CONSENSUAL

Feita a devida delimitação do conceito de acordo endoprocedimental e de ato administrativo consensual, e o regime a aplicar ao primeiro, cumpre definir um regime a aplicar ao ato administrativo final, que designamos como ato administrativo consensual¹²⁴.

¹²³ Cfr., OTERO, Paulo, “*Legalidade e Administração Pública...*”, ob.cit., p. 862.

¹²⁴ Cfr., *Ibidem.*, p. 842.

1. Enquadramento: da relação entre o acordo endoprocedimental e o ato administrativo consensual

Em face do exposto, é necessário ter em conta a relação entre o acordo e o ato final, bem como o que sucede entre a celebração do acordo endoprocedimental e o ato administrativo consensual.

A atividade administrativa consensual convoca, por isso, à situação onde agir de forma consensual e de forma autoritária se juntem numa visão unitária que seja, aparentemente subjetiva e centrada na pessoa jurídica do órgão administrativo¹²⁵.

O ato administrativo consensual, em concreto, aquele cujo conteúdo é definido pelo acordo endoprocedimental é dependente deste último. O ato final faz com o que o acordo que está na sua base produza efeitos jurídicos externos¹²⁶.

Assim, entendemos que é a emissão do ato final que produz o efeito útil da celebração de acordos endoprocedimentais¹²⁷. A administração vincula-se a praticar um ato com um determinado conteúdo, não o praticando, o particular poderá impugnar judicialmente a decisão desconforme com o acordo celebrado.

Da relação fortemente dependente entre o acordo e o ato final, poderemos retirar algumas conclusões.

Em primeiro lugar, que a invalidade do acordo endoprocedimental contamina a validade do ato final, na medida em que o conteúdo do ato é o convencionado no acordo¹²⁸. Não obstante, se a invalidade do acordo for conhecida, se a administração praticar um ato em conformidade com o acordo inválido, em nosso entender, ainda que o ato seja igualmente inválido e sujeito às regras constantes nos artigos 161.º a 164.º do CPA, anular o ato final com base na invalidade do acordo poderá ser considerado abuso de direito, na modalidade de *venire contra factum proprium*¹²⁹. Posto isto, se a

¹²⁵ Cfr., PORTALURI, Pier Luigi, “*Potere Amministrativo e procedimento consensuali...*”, ob.cit., p. 242.

¹²⁶ Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “*Direito Administrativo – Lições Complementares – A grande Substituição,*”, ob.cit, p. 71. O autor entende que a natureza consensual exclui, por definição o exercício unilateral de autoridade e, conseqüentemente, o ato administrativo final representa materialmente a concretização do acordo.

¹²⁷ Cfr., DE QUADROS, Fausto, Et al., *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, ob.cit., p. 143.

¹²⁸ Cfr., DAVID, Sofia, “O Princípio da adequação procedimental...”, ob.cit., p. 13.

¹²⁹ Isto se estiverem preenchidos os pressupostos para invocar a figura do abuso de direito, não obstante haver a possibilidade de existirem terceiros com interesse em questionar a legalidade do ato. Neste ponto cumpre apenas referir que em nosso entender, a circunstância de haver abuso de direito não retira à administração o dever de anular o ato final, apenas cria à administração um dever de indemnizar com base neste abuso de direito. Acrescendo a uma indemnização que por norma já poderia ter direito pela não emissão do ato com o conteúdo previamente acordado.

administração se recusa a praticar um ato em conformidade com o acordo previamente celebrado, cumpre verificar se o particular pode intentar uma ação com base na celebração do acordo.

A questão que se coloca é a de saber se o particular intenta uma ação de execução do contrato, por exemplo, nos termos do artigo 77.º-A, número 3, do CPTA, visto que, tomámos posição sobre a natureza contratual do acordo, ou se intenta uma ação para a condenação à prática de ato devido constante no artigo 37.º n.º 1 al. b) e artigos 66.º e seguintes do CPTA, na medida em que a administração se vinculou à emissão de um ato com determinado conteúdo.

Aponta JOANA SOUSA LOUREIRO¹³⁰ um aspeto importante, que é o de saber o que se pretende com a forma processual escolhida. A primeira opção permite executar o contrato e está pensada para aqueles contratos que tipicamente convencionam prestações e preço, o contrato obrigacional¹³¹ convencionam a emissão futura de um ato, o que não parece ter semelhança com o contrato pelo qual foi configurado esse mesmo artigo. Ainda dentro da primeira opção, salienta-se que o artigo 77.ºB refere especificamente no n.º1 a legitimidade dos contratos com objeto passível de ato, referindo os prazos previstos para o ato com o mesmo objeto e idêntica regulamentação. Isto é, aqueles contratos substitutivos de atos que terminam um procedimento e que produzem efeitos jurídicos externos, têm uma forma especial de processo, tal como um contrato administrativo. Ou seja, estes contratos terminam com o procedimento, produzem os efeitos que produziriam um ato administrativo final, que não é o que sucede com os acordos endoprocedimentais.

O efeito útil quando se celebra um acordo endoprocedimental é a emissão de um ato com o conteúdo convencionado, é o exercício de poder público de autoridade e não uma prestação material¹³², pelo que dada esta natureza, concordamos com JOANA SOUSA LOUREIRO quando entende que deve ser intentada ação para a condenação de ato devido.

O dever de emitir um ato no final de um procedimento consta do próprio CPA. O acordo endoprocedimental não confere este dever, confere a vinculação da administração a um determinado sentido da emissão desse ato, daí que se possa dizer que é uma espécie de promessa de ato administrativo, ou seja, o ato administrativo é devido, por um lado,

¹³⁰ Cfr., SOUSA LOUREIRO, Joana, “*Os Acordos endoprocedimentais...*”, ob.cit., pp.494 a 497.

¹³¹ Para mais desenvolvimentos sobre a figura do contrato obrigacional v. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “*Legalidade e autonomia contratual...*”, ob.cit., pp. 752 e ss.

¹³² Cfr., LEITÃO, Alexandra, “A contratualização no direito do urbanismo”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 25/26, janeiro/dezembro, 2006.

porque já seria obrigação da administração praticar um ato final, por outro lado, com um determinado sentido, devido à sua contratualização.

Cumprir aderir à tese apresentada por ALEXANDRA LEITÃO¹³³ quando refere que o ato que é contratualmente devido, se está válido, mantendo-se em vigor, sendo recusado, é ilegalmente recusado. Entendendo assim, que a administração, enquanto está vinculada a emitir um ato com determinado conteúdo, a ação adequada será a ação de condenação para a prática de ato devido, ex vide artigo 37.º n.º1 al. b) do CPTA.

Em segundo lugar, questão que não densificámos supra é a de saber que efeitos tem a celebração de acordos? O acordo cria direitos para o particular, o direito a ser emitido um ato com determinado conteúdo, que não se confunde com a atribuição de um direito substantivo, como é o caso de uma licença ambiental, uma coisa será o direito à emissão de um ato que configura uma licença ambiental¹³⁴, outra coisa é a atribuição da licença em si que confere o direito substantivo. Ora, havendo alteração das circunstâncias, por razões de interesse público, a administração tem dois caminhos – ou reconfigura o acordo endoprocedimental e posteriormente, emite um ato em conformidade com a reconfiguração, ou reconfigura o ato que iria praticar em conformidade com o acordo, indemnizando o particular pela violação do acordo¹³⁵.

Entendemos que não existe um direito à celebração de acordos endoprocedimentais, ou seja, é a administração que, no exercício das suas competências decide conformar a sua discricionariedade com o particular interessado nesse procedimento.

É a administração que, através da flexibilização da legalidade administrativa, decide, em cumprimento dos princípios que convocam uma atividade administrativa consensual vincular-se a emitir um ato com determinado conteúdo. Ora, havendo uma alteração das circunstâncias, o particular não tem direito à reconfiguração do acordo, tem sim de ser indemnizado, porque não foi praticado o ato que outrora fora devido e que a administração se vinculou a praticar. A escolha será sempre do órgão decisor. Neste ponto, cumpre reiterar que o órgão administrativo não abdica da unilateralidade da decisão final, nem tampouco seria compatível com as regras do procedimento administrativo e com a prossecução do interesse público.

¹³³ Cfr., *Ibidem*.

¹³⁴ Cfr., LOPES LUÍS, Sandra, *Notas sobre as Actuações informais da Administração*, ob.cit., p. 10.

¹³⁵ Restará saber a que termos será feita esta indemnização, se por via da responsabilidade contratual, se por via da responsabilidade por ato lícito, como mencionámos supra aquando do regime do incumprimento do acordo endoprocedimental.

Em terceiro lugar, como veremos em relação à interpretação e modificação do ato. O conteúdo do ato administrativo consensual é o conteúdo do acordo endoprocedimental, o consenso está cristalizado. Pretenderemos responder à questão, por exemplo, de saber se revogar um ato consensual exige celebração de novo acordo endoprocedimental e se o ato consensual deve ser interpretado sempre à luz do acordo que tem por base, ou somente à luz do princípio do contraditório¹³⁶.

2. Distinção de Figuras Afins

Em face da definição que fomos apresentando, o ato administrativo consensual, em termos formais, é um ato administrativo comum. Em termos de conteúdo do ato em si, poderá dizer-se que o conteúdo pode ser praticado sem o prévio acordo do particular, pelo que mesmo em termos substantivos, o próprio conteúdo do ato em si é virtualmente possível de ser emitido sem a prévia celebração de um acordo endoprocedimental.

O que está em causa no ato administrativo consensual é a determinação bilateral do conteúdo do ato administrativo que, por acordo endoprocedimental ficou vinculado com determinadas características. Por um lado, será o órgão competente que, no exercício da sua competência decide exercer a discricionariedade no interesse de ambas as partes. Por outro lado, não poderá o acordo, e por sua vez o ato final, ser uma forma de ultrapassar aquilo que a lei administrativa impede o órgão administrativo de praticar sem o consentimento do particular. Não obstante, ficam de fora de um regime específico deste ato a parte vinculada do mesmo.

O ato administrativo consensual é um ato administrativo bilateral que se encontra a meio caminho entre o ato unilateral e o contrato administrativo.

2.1 Ato unilateral

O Ato administrativo unilateral é um ato jurídico que provém de um ator cuja declaração é perfeita independentemente do concurso de vontades de outros sujeitos¹³⁷. A eficácia deste ato não depende de qualquer tipo de aceitação do particular no conteúdo

¹³⁶ Cfr., OTERO, Paulo, “*Direito Administrativo: Relatório*”, ob.cit., p. 339.

¹³⁷ Cfr., FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 10.ª Reimpressão da Edição de 2001, 2010, p. 213.

do ato.

Por exemplo, o ato de nomeação de um funcionário público é um ato tipicamente unilateral, em que a manifestação de vontade, no caso, a aceitação ou não por parte do nomeado, será apenas uma condição de eficácia do próprio ato administrativo.

A distinção entre ato administrativo bilateral ou dependente da participação do particular e o contrato administrativo é, nas palavras de SÉRVULO CORREIA o facto de “se, no plano estrutural, a manifestação de vontade do particular surge como requisito de existência, está-se perante um contrato. Pelo contrário, o acto será unilateral quando aquela manifestação apenas constituir um requisito de legalidade (actos dependentes de requerimento) ou de eficácia (actos sujeitos a consentimento) da definição da situação jurídico-administrativa”¹³⁸.

Através da noção de ato unilateral, existem pontos de contacto com o ato administrativo consensual. Ambos são atos jurídicos praticados no exercício do poder administrativo, por um órgão administrativo ou qualquer outra entidade pública e privada habilitada por lei, e que traduz uma decisão tendente a produzir efeitos sobre uma situação individual e concreta¹³⁹. Em relação aos efeitos jurídicos, quer os atos unilaterais, quer os atos consensuais produzem efeitos externos que se manifestam na ordem jurídica em geral.

Sucede que, o elemento diferenciador prende-se com a intensidade da participação do interessado na definição do conteúdo do ato a praticar. O ato é consensual porque no seio do procedimento administrativo foi celebrado um acordo endoprocedimental que definiu o conteúdo do ato administrativo. Neste caso, o órgão administrativo escolheu vincular-se a um determinado conteúdo, pelo que a vontade do particular foi determinante.

Certo é que o ato consensual não perde características de unilateralidade, mas refletem-se mais na circunstância de ser um ato administrativo e não um contrato. Ora, o ato consensual emitido à luz de um prévio acordo tem justamente uma característica de definição bilateral do conteúdo do ato, na medida em que o particular e a Administração negociam o conteúdo discricionário, negociando assim, parte deste ato.

Mencionou-se supra que um ato tipicamente unilateral é aquele em que a manifestação de vontade por parte do particular não é uma condição de eficácia do ato em si. Independentemente de a administração tipicamente tramitar o procedimento

¹³⁸ Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Legalidade e autonomia contratual...*, ob.cit., p. 350.

¹³⁹ Cfr., FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, ob.cit., p. 210.

administrativo de início ao fim, certo é que, os termos do procedimento terão influência na natureza jurídica do ato praticado a final. Deste modo, o grau de intensidade de participação do particular no procedimento terá efeitos a jusante.

Assim, ainda que estejamos perante uma figura híbrida, verifica-se que a celebração de um acordo endoprocedimental influencia o ato final ao ponto de alterar o seu próprio conteúdo. O conteúdo do ato foi cristalizado previamente, pelo que tal ato não é subsumível sem mais aos atos unilaterais, ainda que seja praticado unilateralmente pela administração.

2.2 Acordo endoprocedimental

Os acordos endoprocedimentais são, como já referimos, acordos celebrados no seio de um procedimento administrativo e que têm em vista a definição do conteúdo de um ato a praticar a final do procedimento. Não se confundem, não obstante, com contratos substitutivos de ato administrativo, o que terá toda a relevância¹⁴⁰.

Exatamente neste sentido, tendo em conta que o acordo não termina o procedimento administrativo, o mesmo carece de um ato administrativo distinto e autónomo do acordo endoprocedimental que tem por base.

Poder-se-ia perguntar neste caso se não estamos perante uma relação entre um contrato-promessa e um ato prometido. Salienta DUARTE RODRIGUES SILVA que a “causa-função de ambas as figuras não é totalmente coincidente, sendo o papel dos acordos endoprocedimentais o de garantir a aceitação do conteúdo do acto a praticar, por parte do particular, reduzindo a litigiosidade, mais permitindo o alargamento do referido conteúdo, por efeito da concordância do sujeito privado, anuência, essa, sem a qual a Administração não poderia ter praticado um acto administrativo unilateral com tal conteúdo”¹⁴¹.

Ora, a relação entre o acordo e o ato final é o facto de que, como se verifica, a Administração não poderia ter praticado um ato com um determinado conteúdo se não existisse previamente um acordo endoprocedimental, ou seja, um contrato obrigacional celebrado no seio desse mesmo procedimento.

¹⁴⁰ Os acordos substitutivos podem ser entendidos como os contratos com objeto passível de ato administrativo. Salienta PAULO OTERO que “a Administração abdica de exercer o seu poder unilateral de decisão, substituindo-o por um instrumento contratual”. Cfr., OTERO, Paulo, “Direito Administrativo: Relatório”, ob.cit., p. 299; OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, ob.cit., p. 269.

¹⁴¹ Cfr., RODRIGUES SILVA, Duarte, “*Os acordos endoprocedimentais...*”, ob. cit., p.122.

Assim, o ato consensual não se confunde com o acordo endoprocedimental que tem por base, não deixando contudo de ser uma consequência da sua celebração.

2.3 O Contrato Administrativo

O contrato representa o acordo, vinculativo por força da lei, assente sobre duas ou mais declarações de vontade, contrapostas mas perfeitamente harmonizáveis entre si, que vise criar, modificar ou extinguir relações jurídicas¹⁴². Os atos administrativos bilaterais estão pois a meio caminho entre o acordo de vontades que criam, modificam ou extinguem relações jurídicas e os atos administrativos unilaterais.

O ato consensual será o ato bilateral cujo conteúdo foi previamente acordado pelo destinatário, isto é, um ato que carece de colaboração prévia, porém, a colaboração não ocorre no momento virtual onde tipicamente se cria, modifica ou extingue as relações jurídicas.

Um elemento que aproxima o ato consensual do contrato é que não haverá ato consensual sem a colaboração prévia com o particular, pelo que há um acordo de vontades necessário para se poder falar de ato administrativo consensual, não sendo este acordo uma mera condição de eficácia do ato.

A conformação de uma situação jurídica aquando da celebração de um contrato administrativo depende direta e necessariamente do encontro de duas ou mais vontades, situação diferente é aquela em que o poder assiste unicamente à Administração, com ou sem acordo do conteúdo do ato¹⁴³. A indispensabilidade da conjugação de vontades de igual valor é que distingue essencialmente o ato do contrato administrativo.

No caso dos atos administrativos consensuais, os mesmos são dependentes de um contrato obrigacional e interprocedimental prévio (os acordos endoprocedimentais), porém, é o acordo que está na base do ato que tem essencialmente uma natureza contratual, o ato em causa é sem dúvida alguma bilateral, mas é a Administração que unilateralmente emite o ato sem um novo acordo de vontades.

Assim, o ato consensual distingue-se do contrato pois no contrato há uma conjugação de vontades que se materializa no contrato, enquanto o ato consensual é um ato em que só da vontade unilateral da administração podem resultar os efeitos

¹⁴² Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Legalidade e autonomia contratual...*, ob.cit., p. 344.

¹⁴³ Cfr., *Ibidem*, p. 347.

pretendidos com o acordo endoprocedimental. A declaração do particular prévia é um elemento claramente bilateral do ato consensual mas não retira ao ato final a característica de ser emitida unilateralmente pela Administração, não sendo assim um novo contrato final do procedimento, mas sim um verdadeiro ato administrativo bilateral, final e consensual do procedimento administrativo.

Por outro lado, a intensidade da participação do particular no seio do procedimento desvanece depois da emissão do ato com o conteúdo pré-acordado, perdendo algumas características bilaterais que aproximariam o ato ao contrato.

Neste sentido, o regime jurídico do ato consensual será, como veremos, o regime jurídico do ato administrativo, não deixando contudo de ter em consideração o acordo de vontades prévio aquando da celebração do acordo endoprocedimental.

Não se afigura fácil proceder à distinção entre um ato cujo consenso é essencial à sua emissão e o próprio contrato em si.

O critério da distinção prende-se com a colaboração do administrado na definição e na estrutura do ato, pois que, não nos parece haver dúvidas quanto ao facto de que, aquando da emissão do ato, o órgão administrativo que o emitiu pode, fundamentadamente revogar o ato e até, substituí-lo por outro, retirando assim o elemento essencial para a emissão do ato consensual.

O ato consensual é subordinado a um prévio acordo do particular no conteúdo desse mesmo ato, não significando contudo, como acontece tipicamente nos contratos administrativos, que o particular é coautor do ato administrativo. No caso do ato consensual a declaração do particular não é condição de existência do ato consensual em si, o que se verifica nos contratos¹⁴⁴.

Num plano teórico, a distinção entre o contrato e o ato consensual pode não parecer difícil, porém, o ato consensual depende da conformação do particular através da celebração de um contrato, o conteúdo do ato não é livre, ainda que o autor do ato seja apenas o órgão administrativo. Não obstante, a vontade do particular não deixa de ter um carácter essencial na definição do conteúdo do ato, o que aproxima este tipo de ato aos contratos administrativos. Não teremos contudo dúvidas de que o acordo endoprocedimental é um contrato obrigacional sobre o exercício de poderes públicos, situação jurídica diferente é o ato que lhe procede.

Com efeito, não negamos que a vontade do particular tenha sido essencial para a

¹⁴⁴ Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Legalidade e autonomia contratual...*, ob.cit., p. 198.

celebração do acordo, que, por sua vez, define o conteúdo do ato, ou seja, na prática, o órgão administrativo não é livre de emitir um ato com qualquer outro tipo de conteúdo sem fundamentar a violação do prévio acordo. A grande diferença entre o ato consensual e o contrato é que no contrato esta vontade do particular opera de forma constitutiva e necessária na relação jurídica, ao contrário, no ato consensual a vontade, ou melhor, o acordo prévio limita-se a criar condições de validade e eficácia da vontade singularmente constitutiva da Administração¹⁴⁵.

3. A noção de ato administrativo consensual

Salientámos supra que o ato final do procedimento consubstancia uma “nova categoria” de ato administrativo. O ato administrativo consensual distingue-se dos atos administrativos não consensuais por assentar numa anterior forma de autovinculação por parte da administração¹⁴⁶. Além da anterior forma de autovinculação, estamos perante um ato unilateral, no exercício de poderes públicos, praticado por um órgão administrativo, em regra aquele que dirige o procedimento administrativo, decisório, na medida em que confere ao particular direitos substantivos, produzindo os efeitos jurídicos pretendidos com a celebração do acordo, numa situação individual e concreta.

Em face das tipologias de ato administrativo, entendemos que o ato consensual configura um ato decisório pois cria, modifica ou extingue uma posição jurídica (no caso dos atos consensuais, em regra, cria posições jurídicas, pois que atribui ao particular direitos previamente consensualizados). O ato consensual não é instrumental visto que o acordo endoprocedimental não cria na esfera do particular direitos substantivos, mas sim um direito à emissão de um ato com um conteúdo, é o ato final o verdadeiro ato decisório do procedimento administrativo em questão. Em relação ao binómio atos constitutivos e atos declarativos, não haverá dúvidas de que o ato administrativo consensual é um ato constitutivo de direitos, ainda que não seja de conteúdo inteiramente inovador, pois que o seu conteúdo foi previamente definido, a produção de efeitos jurídicos é em si inovadora¹⁴⁷, assim, é o ato administrativo consensual que constitui direitos e que têm efeitos jurídicos externos.

¹⁴⁵ Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Legalidade e autonomia contratual...*, ob.cit., p. 202.

¹⁴⁶ Cfr., OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, ob.cit., p. 318.

¹⁴⁷ Cfr., AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., pp. 325 e ss; ROBIN DE ANDRADE, José, *A revogação dos atos administrativos*, Coimbra Editora, 2.^a Edição, 1985, pp. 122 e 123.

O ato administrativo final posterior à celebração de um acordo endoprocedimental é consensual na medida em que tem por base a celebração de um acordo prévio com os interessados no procedimento. Assim, tal ato resulta na materialização do acordo¹⁴⁸.

A natureza jurídica da relação jurídica criada após a celebração de um acordo endoprocedimental e que se traduz posteriormente na emissão de um ato consensual terá implicações sobre o próprio regime a aplicar a este ato. A definição da natureza jurídica desta figura terá importância, por exemplo, ao nível das garantias do particular perante a Administração¹⁴⁹.

Com efeito, o facto de estarmos perante um ato administrativo bilateral terá implicações no próprio regime jurídico do ato, que terá que respeitar os elementos bilaterais e o consenso que lhe antecedeu.

CAPÍTULO IV - O REGIME JURÍDICO DO ATO ADMINISTRATIVO CONSENSUAL

Entendendo que o ato administrativo consensual é um ato jurídico, unilateral, decisório e que produz efeitos externos, não haverá dúvidas, em nosso entender, de que o regime a aplicar é o regime da atividade unilateral da administração¹⁵⁰ e que consta dos artigos 148.º e seguintes do CPA. No que concerne às regras de formação do ato administrativo consensual, os requisitos serão aqueles que constam do regime comum do procedimento administrativo, bem como as regras quanto à validade e à anulação. Abordaremos nos pontos seguintes aqueles aspetos que consideramos que esta “nova categoria de ato” merece especial atenção.

O objeto do ato administrativo consensual, diferentemente dos acordos endoprocedimentais, não é a contratualização do exercício de poderes públicos. O objeto do ato é a constituição, modificação ou extinção de situações jurídicas do interessado no procedimento administrativo, pelo que são efeitos de natureza constitutiva¹⁵¹.

¹⁴⁸ Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “*Direito Administrativo – Lições Complementares – A grande Substituição*”, ob.cit., p. 71.

¹⁴⁹ Para mais desenvolvimentos sobre as implicações e diferenças entre o contrato administrativo e o ato administrativo v. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual...*, ob.cit., pp. 197 e ss.

¹⁵⁰ Cfr., OTERO, Paulo, “*Direito Administrativo: Relatório*”, ob.cit., p. 339.

¹⁵¹ Cfr., OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, ob.cit., p. 531.

Poder-se-á colocar a hipótese de considerar que o ato consensual e o anterior contrato formam um só instrumento capaz de produzir os efeitos pretendidos¹⁵². Em sentido contrário, a emissão do ato administrativo constitui sempre a aplicação da lei ao caso concreto, e por isso, não está dependente do anterior negócio jurídico celebrado. Não obstante, também é verdade que o conteúdo concreto do ato foi previamente acordado. O ato administrativo consensual é simultaneamente um produto do contrato e da lei, não havendo uma simbiose entre o contrato e o ato como acontece nos casos em que os contratos integram os atos administrativos¹⁵³.

Entendemos que é clara a diferença entre a atribuição de uma concessão para a construção de uma obra pública e a atribuição de uma licença de construção numa propriedade privada. Em qualquer situação, a administração deve prosseguir o interesse público quando decide, à luz do corolário constitucional do artigo 266.º, mas os efeitos jurídicos dos atos consensuais em regra, beneficiam o particular, não tendo a prossecução do interesse público o papel central, ora, o ato administrativo consensual, será aquele que, em regra satisfaz interesses privados salvaguardando o interesse público.

Como referimos anteriormente, o conceito e a delimitação de ato administrativo não é unânime, porém, não deixa de ser notório o papel cada vez mais preponderante da vontade dos interessados na decisão final, pelo que estamos também, com a definição deste ato consensual, ainda que não configure todas as formas de atuação unilateral consensual da administração, a aproximar-nos de uma noção de ato administrativo própria do Estado Social¹⁵⁴, em que o Estado prestador de serviços é também cooperativo. Significando isto que o sujeito interessado faz parte na definição ativa do interesse público geral¹⁵⁵.

O regime jurídico do ato administrativo consensual terá de refletir, por um lado, o regime normal da atividade administrativa unilateral, porém, em nosso entender, a vinculação prévia da Administração terá de significar um respeito pelo princípio do contraditório maior do que aquele que é em regra exigível por lei.

Entendendo que o regime a aplicar aos atos administrativos consensuais

¹⁵² Cfr., PORTOCARRERO, Marta, “*Acordos sobre o conteúdo do acto administrativo a praticar..*”, ob.cit., p.731.

¹⁵³ Cfr., FLUCK, Jürgen, *Die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Verpflichtungsvertrages durch Verwaltungsakt*, Duncker & Humblot, 1985, p. 110.

¹⁵⁴ Cfr., CABRAL DE MONCADA, Luiz, *Autoridade e Liberdade na teoria do acto administrativo: Contributo dogmático*, Coimbra Editora, 2014, pp. 302 a 326.

¹⁵⁵ Cfr., PAREJO ALFONSO, Luciano, Et al., “*Manual de Derecho Administrativo*”, ob.cit., p. 943; FRACCHIA, Fabrizio, *L'accordo sostitutivo*, ob.cit., pp. 2 e 3.

provenientes da celebração de acordos endoprocedimentais é o regime da atividade unilateral administrativa, teceremos algumas considerações sobre as especificidades do regime deste ato, tendo em consideração o acordo endoprocedimental que tem por base¹⁵⁶.

1. O Contraditório no ato administrativo consensual

No direito administrativo as partes nos contratos surgem essencialmente da lei e não da vontade de quem os celebra. Ora, o órgão administrativo quando decide vincular-se num contexto de um procedimento administrativo decide incorporar a vontade do particular no seio da decisão final.

O ato consensual vincula o órgão que o emite na mesma medida que um ato administrativo não consensual. Porém, a partir do momento em que cristaliza a discricionariedade administrativa num determinado sentido, com o acordo do particular, é expectável que o mesmo seja chamado a pronunciar-se aquando de uma alteração ao próprio ato em si.

O ato administrativo final representa materialmente a concretização do acordo¹⁵⁷, pelo que conseqüentemente, ainda que o efeito útil do acordo endoprocedimental se extinga com a emissão do ato, o órgão administrativo após a emissão do mesmo, não deixa de estar vinculada a um especial dever de correção, lealdade e respeito pelo princípio do contraditório.

O regime do ato consensual terá de refletir a natureza bilateral que teve na sua origem, pois que, de outro modo, poder-se-á dizer que a administração após a emissão do ato com determinado conteúdo, poderá, sem mais desvincular-se do ato. O efeito útil da celebração do acordo endoprocedimental é, para além de garantir a emissão de um ato com um determinado conteúdo, que o mesmo seja efetivamente executado. Admitindo tal orientação, o particular terá uma expectativa jurídica de que o ato, após ser emitido seja executado. Tal expectativa será tanto mais intensa, quando maior o conteúdo discricionário previamente determinado entre o particular e o órgão administrativo.

¹⁵⁶ Salienta-se a posição de MARTA PORTOCARRERO quando refere que, não obstante existir uma dependência entre o acordo e o ato administrativo final, o ato final é simultaneamente um produto da celebração do contrato, mas também uma norma administrativa. Isto é, o ato administrativo resulta sempre da aplicação da lei ao caso concreto, pelo que é independente da celebração de um anterior vínculo contratual. Cfr., MARTA PORTOCARRERO, “*Acordos sobre o conteúdo do acto administrativo a praticar..*”, ob.cit., p. 731.

¹⁵⁷ Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “*Direito Administrativo – Lições Complementares – A grande Substituição*”, ob.cit, p.72.

O respeito pelo princípio do contraditório na execução do ato consensual baseia-se então na expectativa jurídica que o particular tem após a emissão do ato, sendo esta tanto maior, quanto maior o conteúdo determinado no acordo endoprocedimental. Caso contrário, poder-se-ia admitir que o titular do órgão administrativo utilizou um mecanismo de consensualização para fazer algo que não poderia unilateralmente fazer, constituindo este um limite à própria celebração do acordo¹⁵⁸.

2. As Especificidades de validade do ato

O ato consensual, sendo um ato administrativo, terá de ser praticado pelo órgão administrativo competente, em regra, aquele que celebrou previamente o acordo endoprocedimental. Não obstante o elemento consensual do ato, a administração estará vinculada a prosseguir o interesse público, sem desvirtuar o imperativo constitucional e legal da atividade administrativa.

A participação dos particulares no seio do procedimento administrativo e posteriormente, na atividade administrativa, exige que a escolha do titular do poder competente, que se vinculou a um exercício bilateral da atividade administrativa, dentro dos limites da norma habilitadora, se mantenha válida e possível. Ora, exige-se ao titular do órgão que emitiu o ato consensual um especial dever de fundamentação tendo em conta que o conteúdo do ato estaria já previamente acordado e que o mesmo lhe atribuiu um direito à emissão de um ato com um determinado conteúdo. Caso o ato negue, extinga ou restrinja tal direito, a lei entende que, deverá haver um especial dever de fundamentação¹⁵⁹.

O facto de a administração escolher um conteúdo de um ato previamente determinado com o destinatário do ato final, não significa contudo, que o seu conteúdo não tenha o interesse público como pressuposto e limite. A decisão da autovinculação da administração ao conteúdo não deixará de ser instrumental à prossecução do interesse público específico que se visa prosseguir num seio de um determinado procedimento.

Salienta-se que, como se referiu, não pode o ato consensual ser uma forma do órgão administrativo ultrapassar um obstáculo legal, ou, praticar um ato que, não poderia praticar unilateralmente, sem o prévio acordo do particular. O fim efetivamente

¹⁵⁸ Cfr., OTERO, Paulo, “Direito Administrativo: Relatório”, ob.cit., p. 29.

¹⁵⁹ Cfr., Art. 152.º, n.º 1, al. a) do CPA.

prosseguido pelo órgão administrativo tem especial relevância nos atos praticados no exercício de poderes discricionários¹⁶⁰. O motivo principalmente dominante para a emissão de um ato consensual terá de ser a melhor realização do interesse público.

2.1. A interpretação e modificação

A interpretação e a modificação do ato administrativo carecem de alguma cautela, pois que, o conteúdo do ato em si não é definido de forma inteiramente inovadora com a emissão do ato, ainda que a produção de efeitos seja inovadora, pelo que a sua interpretação e modificação não pode sem mais ocorrer de forma unilateral, em conformidade com a legalidade administrativa e à vontade da administração. Nesse ponto, é nosso entender que, como salienta AROSO DE ALMEIDA em relação à interpretação e modificação dos atos administrativos consensuais, na medida em que os atos são constitutivos de direitos, também o ato administrativo final deve ser interpretado e modificado tendo em conta o artigo 167.º do CPA¹⁶¹. A administração não pode interpretar ou modificar o ato consensual restringindo direitos que conferiu ao particular, sem que este se tenha pronunciado devidamente sobre tal interpretação ou modificação, ao ponto da interpretação ou modificação poder consubstanciar se materialmente numa revogação do ato constitutivo de direitos.

Para responder ao modo como deve ser feita a interpretação e modificação do ato consensual teremos de responder previamente à questão de saber se a interpretação e modificação deve ser feita à luz do acordo endoprocedimental ou se apenas à luz do princípio do contraditório. Para tal, cumpre responder primeiro à questão de saber se o acordo endoprocedimental que está na sua base é sempre padrão conformador da atuação administrativa. Entendemos desde logo que não, pois a administração decide, no âmbito da sua discricionariedade conferida por lei, exercê-la bilateralmente. Porém, não renuncia à competência que lhe é conferida também por lei.

A celebração de um acordo não cristaliza a legalidade administrativa *ad infinitum*, ora, o acordo mantém-se válido enquanto os pressupostos para a sua aplicação se mantiverem preenchidos, havendo uma alteração legislativa, como referimos, a administração está vinculada a agir em desconformidade. Se há uma nova ponderação do

¹⁶⁰ Cfr., FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, ob.cit., p. 362.

¹⁶¹ Cfr., AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., pp. 486 a 501.

interesse público que altere os pressupostos da emissão do ato com o conteúdo consensualizado no acordo, a administração terá de agir em conformidade com essa nova ponderação. Assim, os princípios da colaboração dos particulares e da participação dos mesmos no procedimento podem materializar-se na celebração destes acordos, mas não significa que o particular tenha um direito à celebração de acordos endoprocedimentais, pelo menos, a lei não confere ao particular esse direito.

O particular, quando celebra com a administração um acordo desta espécie, tem um direito à celebração de um ato com aquele conteúdo, podendo, como vimos, lançar mão da ação de condenação à prática de ato devido. Assim, a interpretação e modificação do ato consensual deve ser feita à luz daquilo que é convencionado no acordo endoprocedimental que está na sua base quando os pressupostos para o exercício da discricionariedade administrativa se mantêm preenchidos, *ex vide* artigo 337.^a número 2 do CCP. Não obstante, a interpretação deve ser feita à luz dos acordos endoprocedimentais, a verdade é que este se extingue com a emissão de um ato com o conteúdo previamente acordado. Neste ponto, consideramos fazer sentido trazer a analogia com o “contrato-promessa”, ainda que afastemos a natureza da acordo endoprocedimental de contrato de promessa¹⁶², trazida por SÉRVULO CORREIA¹⁶³. Ora, o acordo endoprocedimental cria na administração a obrigação de emitir o “ato prometido”, uma vez emitido o ato prometido, deixa de existir “contrato-promessa”. O acordo extingue-se com o cumprimento das prestações convencionadas, ou nos casos de impossibilidade superveniente.

Retomando a interpretação e a modificação do ato consensual final, entendemos que estando o acordo extinto, deve a interpretação ou modificação ser feita à luz do princípio do contraditório¹⁶⁴. Deste modo, a administração deve dar ao particular a possibilidade de este tomar conhecimento sobre a interpretação que pretende dar ao ato consensual, ou ainda, pretendendo modificá-lo, tendo presente que o ato atribui direitos

¹⁶² Partilhamos a opinião de DUARTE RODRIGUES SILVA, “*Os acordos endoprocedimentais...*”, *ob.cit.*, pp. 121 a 123. O autor entende que a causa-função de ambas as figuras não é totalmente coincidente. O contrato-promessa é em regra celebrado devido aos obstáculos à celebração de um contrato definitivo ao passo que o acordo endoprocedimental pretende atribuir segurança ao particular, garantindo que aceita o conteúdo do ato a praticar. Sendo que, o acordo é celebrado no seio de um procedimento administrativo, o contrato-promessa, aplicado ao direito administrativo não exigiria estarmos dentro de um procedimento administrativo.

¹⁶³ Cfr., SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Legalidade e autonomia contratual...*, *ob.cit.*, pp. 747 a 749.

¹⁶⁴ A própria interpretação ou modificação do ato consensual pode ser feita através de um novo consenso com o particular, por exemplo, através de uma renegociação do conteúdo do ato, respeitando assim, o princípio do contraditório. Para mais desenvolvimentos, v. LUCIANO PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Administrativo*, *ob.cit.* pp. 743 e ss.

ao particular e que, tem na sua origem um acordo, deve também ser dada essa possibilidade, de querendo, aceitar tal interpretação ou modificação.

No que concerne à interpretação, tendo presente que o ato interpretativo integra o ato interpretado¹⁶⁵, a administração deve garantir ao particular a oportunidade de se pronunciar sobre o sentido dessa interpretação, sendo que, na falta de acordo do particular sobre o sentido da interpretação, essa interpretação não integra o ato interpretado, vale apenas como mera declaração negocial. O ato administrativo consensual pressupõe a anterior conformação por parte do particular, pelo que não consubstancia apenas num ato administrativo unilateral da administração, o ato, ainda que unilateral não deixa de ter um acordo no seu conteúdo. Tendo isto presente, se a administração interpreta, sem o prévio acordo do particular, ou seja, valendo enquanto mera declaração negocial, se o particular aceita resta saber se teremos um contrato interpretativo ou um ato consensual interpretativo.

As meras declarações negociais são, na opinião de PAULO OTERO atos jurídicos unilaterais externos, que expressam uma posição em face de uma situação concreta, sem a concordância do destinatário¹⁶⁶. Se o particular aceita tal ato, então, por maioria de razão, o ato jurídico, se se consubstanciar também como ato administrativo, passa a ter efeitos vinculativos. Nessa medida, retomando a diferença entre contrato e ato consensual¹⁶⁷, entendemos que o ato sem o acordo do particular interessado não produz efeitos, não tem força vinculativa, pelo que, a bilateralidade confere à anterior mera declaração negocial o carácter de contrato interpretativo do ato administrativo consensual celebrado. Ou seja, a produção de efeitos jurídicos não é atribuída de forma unilateral pela administração como acontece no ato administrativo consensual, ao passo que neste contrato interpretativo, a atribuição de efeitos só ocorre depois da aceitação por parte do particular. No fundo, faz coincidir em termos abstratos a celebração de novo acordo endoprocedimental com a prática de um ato administrativo consensual, resultando, em nossa opinião, num contrato interpretativo consensual.

Em suma, a interpretação e a modificação do ato administrativo consensual devem ser feitas à luz do acordo endoprocedimental, se o mesmo estiver válido, se os pressupostos se mantiverem preenchidos e se a administração continuar vinculada a praticar um ato em conformidade com o acordo. Assim não sendo possível, será sempre

¹⁶⁵ Cfr., OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, ob.cit., p. 559.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 329.

¹⁶⁷ Mencionado supra na definição de ato administrativo consensual.

necessário respeitar o princípio do contraditório visto que o particular conformou a margem de livre apreciação com a Administração, tendo direito a pronunciar-se sobre o sentido da interpretação a dar a um ato cujo conteúdo estaria já previamente definido.

2.2 Invalidade do ato administrativo consensual: O acordo é sempre padrão conformador da atividade administrativa?

O regime da invalidade do ato consensual será, em nosso entender aquele que consta do regime previsto no procedimento administrativo para a atividade unilateral da administração, ou seja, os artigos 161.º a 164.º do CPA. Neste ponto, cumpre responder à questão de saber se o ato administrativo consensual é ilegal quando viola o acordo endoprocedimental que tem por base, ou seja, saber se o acordo endoprocedimental é sempre padrão conformador da atuação da atividade administrativa.

O ato administrativo consensual é ilegal, em regra, se violar o acordo endoprocedimental que tem por base¹⁶⁸. A administração vinculou-se a praticar um ato com um determinado conteúdo, não o emitindo, o ato é anulável, tendo em conta que a administração se vinculou a emitir um ato com determinado conteúdo¹⁶⁹.

Entendemos que a resposta deve ser repartida em duas partes. Em primeiro lugar, as situações em que a Administração por alguma razão de interesse público ou alteração das circunstâncias deve agora agir em desconformidade com o acordo, e em segundo lugar, as situações em que a Administração continua vinculada a praticar um ato com o conteúdo pré-determinado no acordo¹⁷⁰. No primeiro caso, o ato não deixa de ser legal ainda que desconforme com o acordo, já no segundo caso, se o ato for desconforme ao acordo será anulável.

Se há razões de interesse público, se houve alteração das circunstâncias, uma alteração legislativa ou regulamentar, vinculando a administração a emitir um ato com

¹⁶⁸ Ver, a propósito, SÉRVULO CORREIA, José Manuel, *Legalidade e autonomia contratual...*, ob.cit., pp. 751 e ss. O Autor defende que a invalidade do ato administrativo pode resultar do desrespeito de situações jurídicas criadas ao abrigo de atos administrativos definitivos e executórios não revogados, considerando que o mesmo vale para situações jurídicas ao abrigo de um contrato.

¹⁶⁹ Cfr., OTERO, Paulo, *Legalidade e Administração Pública...*, ob.cit., p. 862. O autor refere, merecendo concordância que o “conteúdo que antes era em abstracto perfeitamente admissível se encontra agora excluído pelo compromisso contratual, razão pela qual há aqui subjacente uma promessa de não exercício futuro da discricionariedade decisória”.

¹⁷⁰ Pode colocar-se em hipótese a situação de um ato administrativo contrário ao acordo endoprocedimental ser entendido como uma resolução tácita deste último. Neste sentido, PEDRO GONÇALVES, entende que no caso de alteração das circunstâncias, o ato administrativo contrário ao anterior contrato, pode ser entendido como uma resolução fundada na alteração das circunstâncias.

outro conteúdo, o ato administrativo consensual não será ilegal¹⁷¹. O acordo endoprocedimental na base do ato não é sempre padrão conformador da atuação da administração, sê-lo-á enquanto os pressupostos para a sua celebração se mantiverem preenchidos, ou seja, se o órgão tiver competências para se vincular e se o conteúdo do acordo não consubstanciar numa ilegalidade administrativa. O acordo endoprocedimental somente vincula a administração nessas situações, se permanecer válido e possível. Será assim, indiscutível que, em algumas situações, a Administração, após revogar o ato administrativo consensual, estará em condições de reconfigurar a relação jurídico-administrativa à luz do acordo endoprocedimental que tem por base.

O facto de o ato administrativo consensual não ser ilegal no primeiro caso, não afasta em nosso entender, a possibilidade de o particular ser indemnizado. Entendemos neste ponto que, o particular pode ser indemnizado por via do artigo 16.º da LRCEE¹⁷². A administração deve recusar-se a cumprir o acordo, nos casos descritos no parágrafo supra e emitir ato administrativo desconforme com o acordo. Assim, o particular poderá à mesma ter direito a uma indemnização pelos danos sofridos pela não emissão de um ato em conformidade com o acordo endoprocedimental.

Neste ponto, podemos perguntar se será aplicável o disposto no artigo 163.º número 5 alínea a) ou c), visto que, a administração pode ficar vinculada a emitir um ato noutra sentido, diferente daquele que foi anteriormente convencionado, através de uma alteração legislativa, por exemplo, que afete a validade do acordo, ou por outro lado, uma reponderação de interesse público que, ainda que o ato não seja vinculado, essa nova reponderação seja tal, que se comprove que sem a desconformidade com o acordo, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo. Entendemos que pode ser possível quanto ao primeiro caso, pois que a administração, por imposição de outro órgão administrativo, pode ficar vinculada a decidir dessa forma, pelo que o efeito anulatório não se produziria, dando acolhimento *ao aproveitamento do ato anulável*¹⁷³. Porém, a questão não se coloca, em nosso entender, visto que o ato desconforme ao acordo nas condições mencionadas não será anulável. Admitindo que o seja, a anulabilidade não produziria, em nosso

¹⁷¹ Discute-se na doutrina italiana se o poder de resolução pode ser exercido quando se mantém inalterada a situação de facto existente no momento da celebração do acordo endoprocedimental. O entendimento maioritário inclina-se no sentido de o poder de resolução só poder ser exercido com base numa alteração objetiva superveniente. Cfr., GIANDOMENICO FALCON, “*Le convenzioni pubblicistiche...*”, ob.cit., p. 276; GUIDO GRECO, “*Accordi amministrativi...*”, ob.cit., p. 240; MAURO RENNA, “*Il regime delle obbligazioni nascenti dall’accordo amministrativo*” in *Diritto Amministrativo*, 1/2010, p. 63.

¹⁷² Cfr., SOUSA LOUREIRO, Joana, “Os Acordos endoprocedimentais...”, ob.cit., pp. 480 e 481.

¹⁷³ Cfr., AROSO DE ALMEIDA, Mário, *Teoria geral do direito administrativo*, ob.cit., pp. 421 e 422.

entender efeitos.

Em relação às situações em que não há reponderação de interesse público, não houve alteração das circunstâncias nem alterações legislativas ou regulamentares, então o ato final do procedimento será anulável por violação do acordo endoprocedimental que ocorreu durante o procedimento administrativo. O acordo endoprocedimental é padrão conformador da atuação da Administração nos casos em que a mesma permanece vinculada a emitir um ato com esse conteúdo. De outro modo, a ilegalidade do ato final num procedimento, ainda que seja um ato administrativo consensual, não se esgota na violação de um acordo endoprocedimental. Pense-se por exemplo, nas situações em que, a administração, por alteração legislativa está vinculada a praticar um ato final desconforme com o acordo e decidiu em conformidade com o mesmo.

Assim, o ato administrativo consensual será ilegal por violação do acordo endoprocedimental apenas se essa desconformidade não estiver justificada com base numa nova reponderação do interesse público, numa alteração das circunstâncias ou até numa alteração legislativa ou regulamentar. Pelo que, concluímos que nem sempre o acordo é padrão conformador da atuação da Administração.

2.3 Revogação: A revogação do ato consensual confere ao particular um direito à nova celebração de acordo endoprocedimental?

A revogação do ato administrativo pressupõe, desde o novo CPA, um juízo de pura oportunidade e mérito por parte da Administração. É a manifestação de um interesse público dinâmico que se altera com o tempo em face de novas exigências. O regime da revogação consta dos artigos 165.º e seguintes do CPA. A revogação pressupõe este reexercício da competência por parte da administração que entende que os efeitos produzidos pelo ato a revogar, não devem constar mais do ordenamento jurídico. Porém, o ato administrativo consensual, ainda que unilateral, tem nesta unilateralidade uma componente consensual que não nos devemos esquecer. Se, por um lado, a valoração de um interesse público superveniente ou atual deve prevalecer sobre uma relação jurídico-administrativa contratual, por outro lado, não pode a Administração coibir-se, sem mais, de respeitar as posições jurídicas dos interessados, em especial tendo em conta os princípios que convocaram a atividade administrativa consensual¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Neste sentido, v. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “*Direito Administrativo – Lições Complementares – A*

Entendemos que o ato administrativo consensual é um ato constitutivo de direitos¹⁷⁵, sendo um ato que produz efeitos externos, definitivo, pois que é com o ato administrativo final que o particular vê inscrito na sua esfera jurídica os direitos que pretendia com a celebração do acordo endoprocedimental, só o ato administrativo final de um procedimento é que atribui, por exemplo, uma licença, uma autorização, entre outros. O acordo endoprocedimental não atribui o direito que o ato final atribui, conferindo apenas o direito à emissão de um ato, quanto ao conteúdo do ato, terá apenas uma expectativa jurídica ou um interesse legalmente protegido¹⁷⁶, não tendo caráter de direito quanto ao conteúdo do ato. Ora, sendo um ato constitutivo de direitos, aplicar-se-ão os condicionalismos previstos no artigo 167.º número 2 do CPA, referentes à revogação de atos constitutivos de direitos¹⁷⁷.

Em face da revogação de atos constitutivos de direitos, o número 5 do artigo 167.º do CPA estabelece uma indemnização para as situações de revogação da alínea c) do número 2 do mesmo artigo. A indemnização a que se refere a primeira parte do número 5 é a que consta do artigo 16.º da LRCEE, que estabelece o regime jurídico da responsabilidade civil extracontratual do estado e pessoas coletivas de direito público. Aproximando assim a revogação do ato administrativo consensual ao regime que traçámos para o ato administrativo desconforme ao acordo, porém válido, como analisado supra.

Quanto a esta matéria, pretenderemos apenas responder à pergunta – Revogando um ato administrativo consensual, o particular terá direito a nova celebração de acordo endoprocedimental?

No nosso entendimento, o particular não tem direito à celebração de um novo acordo endoprocedimental por quatro ordens de razões:

Em primeiro lugar, a administração não perde a unilateralidade da competência, que lhe é atribuída por lei¹⁷⁸. Cabe à administração saber o modo como exercer a discricionariedade administrativa. A celebração de um acordo endoprocedimental não reduz a discricionariedade a zero *ad infinitum*, apenas a reduz, enquanto a administração

grande Substituição”, ob.cit, p. 78.

¹⁷⁵ Sobre o conceito de ato constitutivo de direitos, v. por exemplo, JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, *A revogação dos atos administrativos*, Coimbra Editora, 2.ª Edição, 1985, pp. 93 e ss.

¹⁷⁶ Cfr., SCOCA, Franco Gaetano, “*Autorità e consenso...*”, ob.cit., p.35.

¹⁷⁷ Para um breve enquadramento da revogação de atos constitutivos de direitos à luz do n.º 2 do artigo 167.º do CPA, v. DE QUADROS, Fausto Et al., *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, ob.cit., pp. 364 e ss.

¹⁷⁸ Cfr., PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, ob.cit, p. 667.

estiver vinculada a decidir de acordo com o convencionado, isto é, se os pressupostos de aplicação se encontrarem preenchidos, se o acordo é válido, se não caducou à luz do 337.º número 2. Salientando neste ponto o princípio da irrenunciabilidade da competência, ainda que dentro de um espaço de maior disponibilidade do poder administrativo¹⁷⁹.

Em segundo lugar, o acordo endoprocedimental extingue-se com a emissão do ato final¹⁸⁰. A administração vincula-se a celebrar um ato com um conteúdo, celebrando-o, se supervenientemente tem de o revogar, não há um direito subjetivo à celebração de novo acordo. O acordo ocorre no seio de um procedimento administrativo, extinguindo-se no final do mesmo. Porém, no seio de um procedimento, os artigos que convocam uma atividade administrativa consensual podem materializar-se na celebração de um acordo. Não querendo dizer que haja direito ao mesmo. A adequação procedimental ou até a própria participação dos interessados num procedimento que lhe disser respeito não é sinónimo de um direito à celebração de acordo endoprocedimental. Assim, como também entendemos, antes da formação do acordo endoprocedimental e durante um procedimento administrativo o particular também não terá direito à celebração de acordo, tem sim, direito a participar no procedimento, se é através de acordo, caberá sempre, em primeiro lugar à Administração formular essa vontade.

Em terceiro lugar, revogando o ato administrativo consensual, o particular terá direito a uma indemnização pelo sacrifício imposto à luz do artigo 16.º da LRCEE, mas esta indemnização advém do facto do ato ser constitutivo de direitos e não por ser uma nova categoria de ato. O acordo está extinto, por conseguinte, não há lugar a indemnização por violação do acordo endoprocedimental. É o ato em si que verdadeiramente confere os direitos que o particular pretende ao celebrar o acordo endoprocedimental, pelo que não parece fazer sentido falar num direito à celebração de

¹⁷⁹ Sobre a questão da irrenunciabilidade da competência, esclarecemos que não se trata da irrenunciabilidade ou não do poder administrativo. Defendemos que a competência originária administrativa do órgão administrativo da pessoa coletiva pública (ou entidade no exercício de poderes administrativos), será sempre irrenunciável. A celebração do acordo endoprocedimental reduz a conformação por parte do órgão administrativo da própria vontade administrativa, ou seja, retira a possibilidade do ato administrativo final ser puramente produto de um exercício unilateral e autoritário. Para mais desenvolvimentos sobre as teses objetivistas sobre o poder administrativo, cfr. SEVERO GIANNINI, Massimo, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Vol. 1, Milão, 1950, pp. 266 e ss e BERTI, Giorgio, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968, pp. 268 e ss.

¹⁸⁰ Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “*Direito Administrativo – Lições Complementares – A grande Substituição*”, ob.cit, p. 76. O Autor ao defender a tese segundo a qual o acordo ao excluir a disponibilidade em sentido técnico do exercício discricionário do ato final, significa que com a celebração do acordo, há uma renúncia ao exercício do poder administrativo. Renúncia essa que, se a reconfiguração da relação jurídico-administrativa que se cristalizou com a celebração do acordo não for mais possível, então, significará com isto que, a Administração se reapropria do poder, face a esta nova situação, diferente da anterior.

acordo endoprocedimental¹⁸¹.

Em quarto e último lugar, admitir que a revogação de um ato consensual atribuisse ao particular um direito à celebração de novo acordo endoprocedimental, tal significaria uma de duas coisas. Por um lado, a obrigatoriedade de novo procedimento administrativo que incida sobre o mesmo objeto e sujeitos, que não parece uma solução adequada e que se compatibilize com o interesse público. Ou por outro lado, admitir a celebração de acordos endoprocedimentais fora de um procedimento administrativo, o que também não parece ser essa a opção do legislador. Em qualquer dos casos, não haveria interesse público capaz de ser compatível com a obrigatoriedade da Administração Pública se vincular a uma determinada forma jurídica para agir novamente.

O poder revogatório da Administração, quando envolve uma relação contratual, exigirá, como analisámos supra para o acordo endoprocedimental¹⁸², uma fundamentação material e não apenas formal, sendo que o princípio do contraditório deve ser respeitado de uma forma mais intensa do que na atividade autoritária unilateral tradicional.

Ora, se é certo que o acordo se extingue com a emissão do ato administrativo, conclusão lógica será dizer que a relação jurídico-administrativa contratual termina com a emissão do ato com o determinado conteúdo. Não obstante, o ato não será inteiramente unilateral, pelo que entendemos que o reexercício da competência administrativa, ou melhor, o reexame de tal situação jurídica concreta, que culmine na revogação de um ato administrativo consensual deve respeitar o princípio da boa-fé objetiva, no sentido de que, há elementos contratuais cristalizados no ato administrativo e deve respeitar também a proteção da confiança legítima.

A fundamentação da revogação de um ato administrativo consensual passará por justificar os novos motivos de interesse público que levaram à revogação de tal ato, à luz da *ratio* da norma do n.º 2 do 10.º, bem como dos artigos 152.º, n.º 1 al. e) e 153.º, n.º 2 todos do CPA. O caso concreto deste ato administrativo *sui generis* exige uma fundamentação mais rigorosa, sob pena de ser insuficiente face à confiança suscitada na contraparte pela celebração de um acordo de vontades que deu origem a tal ato.

¹⁸¹ Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “Direito Administrativo – Lições Complementares – A grande Substituição”, ob.cit, pp. 75 e ss. Numa fundamentação semelhante sobre a revogação do ato administrativo consensual, defende o autor que em certas situações é inegável que a Administração após a revogação do ato administrativo final, está em condições de reconfigurar a relação jurídico-administrativa. Esclarecendo que, o resultado da revogação será a revivescência da possibilidade de exercício do poder em relação com a emergência de um interesse público atual, diferente daquele interesse público originário que estaria na base do ato revogado.

¹⁸² Cfr. subcapítulos 3 e 4 do Capítulo II.

CAPÍTULO V – A TUTELA JURISDICIONAL DO ATO CONSENSUAL

1. O Contencioso do ato consensual

O ato consensual é um ato que contém elementos típicos de um contrato administrativo, pelo que o seu regime contencioso haverá de refletir a sua natureza atípica. Após a celebração do acordo endoprocedimental, como analisámos supra, o particular terá direito à celebração de um ato com um conteúdo previamente determinado, o ato consensual.

Entre a celebração do acordo endoprocedimental e a emissão de um ato consensual, período esse em que a administração está ainda em tempo de praticar um ato, não haverá dúvidas de que o ato administrativo consensual é contratualmente devido. Como salientámos supra, aderimos à posição de ALEXANDRA LEITÃO¹⁸³ quando refere que o ato que é contratualmente devido, se está válido, mantendo-se em vigor, sendo recusado, é ilegalmente recusado.

Perante uma omissão à emissão de um ato consensual, a ação administrativa de condenação à prática de ato devido será a mais indicada, ex vi artigo 37.º, n.º 1 alínea b) do CPTA, pois que ainda que o acordo endoprocedimental tenha natureza contratual, o efeito útil desejado pela celebração do contrato é a emissão do ato consensual¹⁸⁴ e não a execução do contrato.

Se o órgão administrativo emite um ato de conteúdo diferente daquele que foi previamente acordado com o particular, terá também o particular direito, através da mesma ação de condenação à prática do ato devido, à anulação do ato de conteúdo diferente ao acordado, como também à emissão do ato administrativo consensual, ex vi artigo 66.º n.º 2 do CPTA, pois que é essa a pretensão útil da ação administrativa em causa. Contudo, poderão existir razões de interesse público que justifiquem que órgão administrativo tenha emitido um ato de conteúdo diferente daquele ao qual previamente se vinculou.

¹⁸³ Cfr., ALEXANDRA LEITÃO, “A contratualização no direito do urbanismo”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 25/26, janeiro/dezembro, 2006.

¹⁸⁴ As ações relativas à validade e execução dos contratos prevista no artigo 77.º-A do CPTA foi pensada para os contratos administrativos que tipicamente produzem efeitos externos, por exemplo, contratos que substituem a emissão de um ato final do procedimento administrativo.

Quando esteja em causa a recusa expressa, por parte do titular da Administração, a praticar efetivamente o ato, sendo necessário dar-lhe execução, deverá o particular, perante tal omissão do órgão competente, recorrer à condenação à prática do ato devido, no sentido em que a pretensão do particular é a execução do ato em si¹⁸⁵, por referência aos artigos 66.º, n.º 1 e 2, 67.º n.º 1 al. a) e b) do CPTA e não, mais uma vez, à execução do acordo endoprocedimental. O efeito útil da celebração de tal contrato é sempre, nos casos em que o contrato incide sobre o conteúdo do ato a emitir no futuro, será sempre a emissão desse mesmo ato, pelo que não fará sentido utilizar a execução do contrato.

Acresce que, perante um incumprimento do ato que tenha sido validamente emitido e que, à luz do interesse público permaneça válido, poderá o particular exigir que a Administração adote o comportamento necessário para garantir o cabal cumprimento do ato, ao abrigo do artigo 37.º, n.º 1 alínea h) do CPTA.

O regime contencioso deste ato consensual tem necessariamente de chamar à colação os elementos contratuais que estão na sua base. Ora, enquanto a Administração está em tempo de praticar o ato, o particular terá um direito contratual à emissão de tal ato, não se trata pois da execução do contrato.

Num outro momento, perante uma omissão de emissão de ato consensual ou perante uma emissão de ato de conteúdo diferente, terá o particular direito à condenação à prática de ato devido. Reiterando, contudo que, a prática do ato devido será válida se, não existirem razões de interesse público que afastem a possibilidade da emissão de ato com tal conteúdo.

Assim, terá o particular direito à condenação à prática de ato devido se os pressupostos de celebração de um acordo endoprocedimental que vincula a administração a praticar um ato num determinado sentido, permanecerem ainda válidos.

2. A tutela judicial dos terceiros

A atividade administrativa consensual não pode, de modo algum, produzir efeitos diretos em particulares sem o consenso dos titulares dos direitos envolvidos¹⁸⁶.

O conceito de terceiro engloba todos aqueles que, ainda que não sejam partes do contrato,

¹⁸⁵ Cfr., AROSO DE ALMEIDA, Mário, “O objeto do processo no novo contencioso administrativo” in *Cadernos de Justiça*, n.º 36, 2002, p.9.

¹⁸⁶ Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “Direito Administrativo – Lições Complementares – A grande Substituição”, ob.cit, p. 80.

são atingidos pelo efeito¹⁸⁷. O artigo 57.º, n.º 3 do CPA está pensado para situações que tipicamente dizem respeito a um número delimitado de particular ou particulares, no seio de um procedimento específico, pelo que, havendo riscos sérios de prejudicar terceiros, a Administração, no âmbito das suas competências não deve vincular-se desde logo à celebração de tal acordo.

O primeiro ponto a refletir é se estes mesmos terceiros pela cristalização de um contrato em ato consensual, terão sempre direito à mesma proteção pelo ordenamento jurídico. O segundo ponto tem que ver com o tipo de terceiro no regime em análise. Na atividade administrativa consensual não se trata de candidatos a um procedimento pré-contratual, nem tampouco àqueles particulares que têm um interesse no cumprimento do contrato, pois esses podem ser invariavelmente partes. Assim, os terceiros que possam estar envolvidos na atividade administrativa consensual são “os particulares lesados pela execução do contrato, quer seja em virtude dos danos provocados pela execução material do mesmo, quer por serem titulares de posições jurídicas incompatíveis”¹⁸⁸.

Pensemos por exemplo numa situação em que um particular contratualiza com a administração, no seio de um procedimento tendo em vista a emissão de uma licença de construção, que a licença fica sujeita à construção de painéis solares e espaços verdes. O terceiro é vizinho do lado que, com a volumetria do projeto dos espaços verdes perderá a vista habitual, condição que determinou a compra da casa. Noutro exemplo, o particular que contrata com a administração um contrato urbanístico e, nesse mesmo contrato dispõe de direitos de propriedade de imóveis de terceiros¹⁸⁹.

Cumpra analisar, tendo em conta que o terceiro terá direito a proteção na fase do acordo¹⁹⁰, se também o terá mesmo após a emissão do ato consensual em relação àquilo que lhe pertence por direito. Coloca-se em questão se, por exemplo, o terceiro pode exigir judicialmente a não emissão do ato consensual¹⁹¹.

Em relação ao acordo endoprocedimental, entendemos, em sentido contrário de COLAÇO ANTUNES¹⁹², o terceiro deve ser chamado a pronunciar-se sobre a celebração do

¹⁸⁷ Cfr., LEITÃO, Alexandra, A proteção judicial dos Terceiros nos Contratos na Administração Pública, *Almedina*, 2001, p. 16; COCA, Franco Gaetano, “*Autorità e consenso...*”, ob.cit., p. 38 e 39;

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 17.

¹⁸⁹ Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “O Ato Administrativo Consensual” in *Estudos comemorativos dos 20 anos da FDUP*, vol. 2, Almedina, 2017, p. 113 e 114.

¹⁹⁰ Cfr., PALMA DEL TESO, Ángeles, “Los Acuerdos Procedimentales en el Derecho Administrativo”, Tirant lo Blanch, Valência, 2001, p. 340. A autora refere que quando o conteúdo do acordo influa nos direitos ou interesses de terceiros, pode o terceiro aderir ao conteúdo acordado prestando assentimento.

¹⁹¹ Cfr., COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, “O Ato Administrativo Consensual”, ob.cit., p. 114.

¹⁹² *Ibidem*, p. 115. O autor entende que se por um lado os terceiros não devem participar da celebração do acordo endoprocedimental por não serem partes de tal contrato, por outro lado, o contrato também não pode

acordo e a emissão do ato, apenas na medida em que os direitos do particular possam potencialmente ser afetados¹⁹³. O contrato, não pode, como afirma o autor, nem poderá, produzir efeitos sem o consentimento dos titulares dos direitos envolvidos, não obstante, entendemos que os terceiros que, potencialmente possam vir a ser lesados por tal acordo e/ou ato consensual, devem pronunciar-se no seio do procedimento administrativo. Pensemos no caso da construção dos painéis solares, que poderá alterar a cêrcea das construções e, alterar potencialmente a vista dos vizinhos. Nestes casos, devem ser chamados a participar ou a pronunciar-se, os terceiros que de um modo previsível possam vir a ser afetados com a emissão do ato consensual em si.

Num outro sentido, podemos também questionar a possibilidade de conflito entre os acordos endoprocedimentais, os atos consensuais e a figura dos contrainteressados. Tipicamente esta figura tem relevância no seio das relações jurídicas multilaterais, como é o caso dos concursos públicos. A natureza da relação que se estabelece neste tipo de casos, em regra, é tipicamente bilateral (entre a administração e o particular interessado no procedimento). Assim, a existir um contrainteressado neste tipo de relações jurídicas, entendemos que o mesmo deve ser chamado a participar no procedimento.

Salienta ALEXANDRA LEITÃO que a dificuldade nos contratos celebrados no seio do procedimento é o facto de implicarem uma auto-vinculação da Administração à prática de um ato com um conteúdo pré-determinado¹⁹⁴. Como referimos supra, o ato consensual é um produto dessa pré-autovinculação.

Uma questão que se pode colocar é a de saber quando é que o terceiro deve ser chamado a intervir. O acordo endoprocedimental não termina o procedimento, e como tal não cristaliza nem cria efeitos jurídicos que, em última análise afetam definitivamente o terceiro, na mesma lógica que não criam o efeito útil da decisão que o particular pretende. Nesse sentido, salienta ALEXANDRA LEITÃO, quando se pronuncia sobre os contratos integrativos e contratos substitutivos referindo que, nada justifica, pelo facto de os primeiros não terminarem o procedimento, ao passo que os segundos terminam, que o terceiro tenha de aguardar pela execução do contrato ou pela emissão do ato administrativo para se pronunciar sobre o mesmo¹⁹⁵.

produzir efeitos em relação a terceiros que não consentiram.

¹⁹³ Para mais desenvolvimentos sobre os terceiros e os acordos endoprocedimentais, v. DUARTE RODRIGUES SILVA, “*Os acordos endoprocedimentais...*”, ob.cit, pp. 205 a 217.

¹⁹⁴ Cfr., LEITÃO, Alexandra, “*A proteção judicial dos Terceiros...*”, p. 224.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 228. Salienta a autora que o deve ser feito por dois motivos. Em primeiro lugar, porque se “o ato prometido” for ilegal, o contrato é nulo por ter um objeto impossível, e em segundo lugar, porque a tutela jurisdicional efetiva exige uma antecipação da tutela, não é justificável que o terceiro tenha de

Certo é que o terceiro, após a emissão do ato potencialmente lesivo dos seus direitos poder-se-á pronunciar. O ato administrativo consensual vincula o destinatário e torna-se eficaz no seio do ordenamento jurídico. Entendemos assim, que, o terceiro não perde o direito de agir após a emissão do ato se, tendo oportunidade de o fazer durante o procedimento administrativo, não o tenha feito.

aguardar por uma decisão final para fazer valer o seu direito.

CONCLUSÕES

A figura dos acordos endoprocedimentais, consagrada pelo legislador de 2015, estabelece a possibilidade de o particular convencionar com a administração os termos do procedimento ou o conteúdo do ato a praticar a final.

Entendendo que este primeiro é um verdadeiro contrato obrigacional, o segundo, não deixa de ser um verdadeiro ato final unilateral e inovador, característico por pôr termo a um procedimento administrativo em que se aplica o regime jurídico da atividade unilateral administrativa.

É este ato final que traz o efeito útil da celebração do acordo. Naturalmente, o ato final está fortemente dependente da validade do acordo que tem por base, por isso é que entendemos ser necessário que se distinga devidamente de um ato administrativo unilateral tradicional.

No seio da atividade administrativa consensual o pressuposto inicial é a competência do órgão administrativo que, dentro da discricionariedade administrativa, decide autovincular-se a uma decisão futura. A discricionariedade administrativa constitui pressuposto primeiro e último desta figura jurídica. Decorrendo que, a contratualização do exercício de poderes públicos não pode servir para a Administração se fazer valer de tal instrumento para impor a sua vontade unilateral. Neste seio de discricionariedade terá de, por um lado, respeitar o bloco da legalidade, por outro, terá de resultar também numa verdadeira conformação do particular da vontade administrativa.

Desta forte ligação entre o acordo endoprocedimental e o ato consensual decorrem algumas consequências. Entendemos que o acordo endoprocedimental será padrão conformador da atuação da Administração enquanto o mesmo for legalmente possível e devido, isto também em face dos juízos de prognose que a Administração é chamada a fazer quando pondera vincular-se através desta figura jurídica.

Assim sendo, o ato administrativo consensual deve ser, por um lado, interpretado e modificado à luz do acordo que tem por base, apenas nas situações em que a Administração esteja vinculada a agir em conformidade com o acordo. Por outro lado, a interpretação deste ato, deve, em nosso entender, ser feito com especial respeito pelo princípio do contraditório. Não pode a circunstância de o ato em si atribuir o direito pretendido, sendo este a exteriorização pretendida pelo acordo, fazer com que a Administração se obste sem qualquer critério ao cumprimento do acordo endoprocedimental celebrado, ainda que o mesmo se extinga com a emissão do ato final.

O mesmo se verifica em relação à invalidade do ato administrativo consensual, que só será contaminada pela existência do acordo endoprocedimental, mais uma vez, se a Administração permanecer vinculada a celebrar um ato com tal conteúdo.

A emissão desta “nova categoria de ato”, o ato administrativo consensual, extingue o acordo endoprocedimental que tem por base, não havendo por isso direito à celebração de novo acordo endoprocedimental. À administração caberá sempre, através de juízos de prognose, entender, de acordo com os princípios da atividade administrativa, bem como as vinculações a que está adstrita, decidir como pretende exercer a disponibilidade do poder administrativo no seio de um procedimento. Em nosso entender, a contratualização da atividade administrativa, concretizando-se também na celebração de atos administrativos consensuais é um traço que reflete a flexibilidade da legalidade administrativa e a necessidade de conjugar os princípios da atividade administrativa que conflituam muitas vezes entre si.

Entendemos que, o conteúdo do ato não deixa de ser contudo, contratualmente devido, entre o período que medeia a celebração do acordo endoprocedimental e a emissão do ato. Exatamente pelo facto de que, a administração contratualiza o exercício de poderes públicos juntamente com o particular.

Assim, fará parte do “bloco da legalidade” estes atos que são provenientes da celebração de acordos endoprocedimentais e que outrora foram definidos pelo órgão responsável pelo procedimento tendo em vista a melhor prossecução do interesse público.

O regime jurídico do ato consensual será o regime jurídico da atividade unilateral da administração tendo como padrão conformador desta atividade, o acordo endoprocedimental que tem por base, se e tão somente se, as condições para a sua celebração se manterem válidas à luz da legalidade administrativa.

O ato administrativo consensual será um ato administrativo comum, com um conteúdo que poderia eventualmente ser celebrado sem as características bilaterais que lhes estão subjacentes. O traço inovador da figura reside exatamente na determinação prévia e bilateral do conteúdo do ato, que o distingue necessariamente do ato unilateral, bem como do contrato administrativo.

A influência do acordo endoprocedimental no modo como se precede o regime jurídico do ato consensual cria de facto uma nova categoria de ato administrativo.

BIBLIOGRAFIA

- ALBINA, Candian e ANTONIO, Gambaro, *Le convenzioni Urbanistiche*, Milão, Giuffrè Editore, 1992.
- ALVES CORREIA, Jorge, *Contrato e Poder Administrativo: O problema do contrato sobre o exercício de poderes públicos*, Gestlegal, 1.ª Edição, 2017.
- ALVES CORREIA, Jorge, ISENBERG, Andreas, *Lei Alemã Do Procedimento Administrativo: Guias De Leitura e Anotações*, Almedina, 2016.
- AMADO GOMES, Carla, LOPES LUÍS, Sandra, “O Dom da Ubiquidade Administrativa – Reflexões sobre a actividade administrativa informal”, in *Textos Dispersos de Direito Administrativo*, AAFDL, 2013.
- AROSO DE ALMEIDA, Mário, “*Manual de Processo Administrativo*”, 5.ª Edição, Almedina, 2021.
- AROSO DE ALMEIDA, Mário, “O objeto do processo no novo contencioso administrativo” in *Cadernos de Justiça*, n.º 36, 2002.
- AROSO DE ALMEIDA, Mário, “Teoria Geral de Direito Administrativo”, Almedina, 10.ª Edição, 2022.
- BERTI, Giorgio, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1968.
- BOUILLION, Henri e AUBY, *Le Droit Administratif à l'ère de la gouvernance, Les idées politiques du droit administratif*, Mare & Martin, 2021.
- CABRAL DE MONCADA, Luiz, *Autoridade e Liberdade na teoria do acto administrativo: Contributo dogmático*, Coimbra Editora, 2014.
- CABRAL DE MONCADA, Luiz, *Código de Procedimento Administrativo anotado*, Quid Juris, 4.ª Edição 2022.
- CANAS, Vitalino, *Discricionariedade, Vinculação, Proporcionalidade*, Lisboa, AAFDL, 2021.
- CERULLI IRELLI, Vincenzo, “*Corso di diritto amministrativo*”, Giappichelli, 1997.

- CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell' Attività amministrativa*", Torino, Giappichelli, 1997.
- COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, "O Ato Administrativo Consensual" in *Estudos comemorativos dos 20 anos da FDUP*, vol. 2, Almedina, 2017.
- COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe, *Direito Administrativo – Lições Complementares – A grande Substituição*, Almedina, 2021.
- D'ALBERTI, Marco, "Diritto amministrativo e diritto privato : nuove emersioni di una questione antica", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n.4, 2012.
- DAVID, Sofia, "O Princípio da adequação procedimental, os acordos endoprocedimentais e a administração eletrónica no novo CPA", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 116, Março/Abril, 2016.
- DE QUADROS, Fausto, SÉRVULO CORREIA, José Manuel, MACHETE, Rui, VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, DIAS GARCIA, Glória, AROSO DE ALMEIDA, Mário, POLÍBIO
- DINIZ DE AYALA, Bernardo, "Actividade contratual e negociações informais da Administração; Dois modos comuns de atuação administrativa com oscilações na tutela jurisdicional do particular", in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2010.
- DINIZ DE AYALA, Bernardo, *O défice de controlo judicial da margem de livre decisão administrativa: Considerações sobre a reserva de administração, as componentes, os limites e os vícios típicos da margem de livre decisão administrativa*, Lisboa, Lex Edições Jurídicas, 1995.
- FALCON, Giandomenico, *Le convenzioni pubblicistiche ammissibilità e caratteri*, Milão, Giuffrè, 1984.
- FLUCK, Jürgen, *Die Erfüllung des öffentlich-rechtlichen Verpflichtungsvertrages durch Verwaltungsakt*, Duncker & Humblot, Berlim, 1985.
- FRACCHIA, Fabrizio, *L'accordo sostitutivo: Studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Cedam, 1998.

- FRANCISCO DE SOUSA, António, “*Direito Administrativo*”, Lisboa, 2009.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. II, 2.^a Edição, Almedina, 2011.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 4.^a Edição, 2019.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina, 10.^a Reimpressão da Edição de 2001, Vol. II, 2010.
- GONÇALVES, Pedro, “Direito Administrativo da Regulação”, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano, no centenário do seu nascimento, coordenação de Jorge Miranda, vol. II, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 2006.
- GONÇALVES, Pedro, “*Regulação, Eletricidade e Telecomunicações: Estudos de Direito Administrativo da Regulação*”, Coimbra Editora, 2008.
- GONÇALVES, Pedro, *A Concessão de Serviços Públicos: Uma aplicação da técnica concessória*, Almedina, 1999.
- GRECO, Guido, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, Torino, Sistema Diritto Amministrativo Italiano, 2004.
- HENRIQUES, António, SARDINHA, José, com a colaboração de Tiago Macieirinha, *Comentários à revisão do Código de Procedimento Administrativo*, Almedina, 2.^a Edição, 2022.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco, “*La Terminación Convencional del Procedimiento Administrativo*”, Aranzadi Editorial, Navarra, 1995.
- HUERGO LORA, Alejandro, *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas*, Civitas, Universidad de Oviedo, Madrid, 1998.
- KIRKBY, Mark, *Contratos Sobre o Exercício de poderes públicos: O exercício contratualizado do poder administrativo da decisão unilateral*, Coimbra Editora, 2011.
- LEITÃO, Alexandra, “A contratualização no direito do urbanismo”, in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 25/26, janeiro/dezembro, 2006.
- LEITÃO, Alexandra, “A proteção judicial dos terceiros nos Contratos na Administração Pública,

- Almedina, 2001.
- LEITÃO, Alexandra, “*Contratos Interadministrativos*”, Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas com a orientação do Prof. Doutor. Sérvulo Correia, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2011.
- LOMBA, Pedro, “Problemas da atividade administrativa informal”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. n.º 41, n.º2, Coimbra Editora, 2000.
- LOPES LUÍS, Sandra, *Notas sobre as Actuações informais da Administração*, Relatório de Contencioso Administrativo, sob regência do Professor Doutor Vasco Pereira da Silva, 2004.
- MANFREDI, Giuseppe, “*Accordi e azione amministrativa*”, Giappichelli, 2001.
- MARZUOLI, Carlo e SOARECE, Domenico, “*Concessioni Amministrative*”, Giuffrè Editore, in *Digesto*, Turim, UTET, vol. III, 1989.
- OTERO, Paulo, “*Direito Administrativo: Relatório*”, apresentado no concurso para Professor associado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2001.
- OTERO, Paulo, “*Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*” Almedina, 5º Reimpressão da edição de Maio de 2003.
- OTERO, Paulo, “*O poder de substituição em direito administrativo: enquadramento dogmático-constitucional*”, Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa, 1996.
- OTERO, Paulo, *Direito do Procedimento Administrativo*, Volume I, Almedina, Lisboa, 2016.
- PALMA DEL TESO, Ángeles, “*Los Acuerdos Procedimentales en el Derecho Administrativo*”, Tirant lo Blanch, Valência, 2001.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, JÍMENEZ-BLANCO, António, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, “*Los Acuerdos Procedimentales en el Derecho Administrativo*” Tirant lo Blanch, Valência, 3.ª Edição, 1998.

- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valência, 2001, 10.^a Edição, 2020.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco, “Em busca do ato administrativo perdido”, Coimbra, Almedina, 1998, Reimpressão, 2003.
- PORTALURI, Pier Luigi, “*Potere Amministrativo e Procedimenti Consensuali: Studi Sui Rapporti a collaborazione necessaria*”, Milano – Dott.A. Giuffrè Editore, 1998.
- PORTOCARRERO, Marta, “Acordos sobre o conteúdo do acto administrativo a praticar – o artigo 57º/3 do novo CPA (NCPA)”, com a coordenação de Paulo Otero, Carla Amado Gomes e Tiago Serrão *in Estudos em Homenagem a Rui Machete*, Almedina, 2015.
- PORTOCARRERO, Marta, “*Contratos sobre o exercício de poderes públicos, transação e arbitragem: ensaio sobre a disponibilidade e indisponibilidade do poder administrativo*”, Tese de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas, Porto, Universidade Católica Editora, 2015.
- REBELO DE SOUSA, Marcelo e SALGADO DE MATOS, André, “Direito Administrativo Feral”, Tomo I, 3.^a Edição, Editora Dom Quixote, 2008.
- RENNA, Mauro, “Il regime delle obbligazioni nascenti dall’accordo amministrativo” *in Diritto Amministrativo*, 1/2010.
- ROBERT, Jacques e AUBY, Jean Marie, “Le consensualisme dans le contrats administratifs” *in Revue Du Droit Public et de la Science politique en France et à L’Étranger*, 6, 1996.
- ROBIN DE ANDRADE, José, *A revogação dos atos administrativos*, Coimbra Editora, 2.^a Edição, 1985.
- RODRIGUES QUEIRÓ, Afonso, *O Poder Discricionário da Administração*, Coimbra Editora, 2.^a Edição, 1948.
- RODRIGUES SILVA, Duarte, *Os acordos endoprocedimentais na Administração Pública*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2004.
- SCOCA, Franco Gaetano, “*Autorità e consenso nell’attività amministrativa: atti del XLVII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione*”, Milano: Dott.A

- Giuffrè. 2002.
- SCOCA, Franco Gaetano, *Diritto Amministrativo*, G. Giappichelli Editore, 6.^a Edição, 2019.
- SÉRVULO CORREIA, José Manuel, “*Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*”, Coimbra, Almedina, 1987.
- SÉRVULO CORREIA, José Manuel, “O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e em especial, na formação da decisão administrativa” in *Estudos sobre o Código do Procedimento Administrativo, Cadernos de Ciência e Legislação*, n.º 9/10, Janeiro-Junho, 1994.
- SÉRVULO CORREIA, José Manuel, “Procedimento equitativo e direito de participação procedimental”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda*, Vol. IV, Coimbra Editora, 2012.
- SÉRVULO CORREIA, José Manuel, PAES MARQUES, Francisco, “*Noções de Direito Administrativo*”, Almedina, 2.^a Edição, 2021.
- SEVERO GIANNINI, Massimo, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Vol. 1, Milão, 1950.
- SOUSA LOUREIRO, Joana, “Os Acordos endoprocedimentais no Novo Código de Procedimento Administrativo”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão, AAFDL, 2018.
- TABORDA GAMA, João, “*A promessa Unilateral de acto administrativo*”, Relatório de mestrado para a cadeira de Direito Administrativo, com a orientação de Sérvulo Correia, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2001.
- TAVARES DA SILVA, Suzana, “*Actuações informais da Administração: verdade ou mito?*”, Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999.
- URBANO CALVÃO, Filipa, “Contratos sobre o exercício de poderes públicos” in *Estudos de Contratação Pública*, organizado pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE), Coimbra Editora, Vol. I, 2008.
- VIEIRA DE ANDRADE, “A aceitação do acto administrativo” in *Boletim da Faculdade de*

Direito da Universidade de Coimbra, vol. comemorativo, 2003.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos, “*Lições de Direito Administrativo*”, 6.^a Edição, Coimbra, 2021.

VIRGA, Pietro, *Diritto Amministrativo: Atti e ricorsi*, n.º 2, Quinta edizione aggiornata, Giuffrè editore, Milão, 1989.

YOUNIS DE MATOS, Sara, “Eficácia e caducidade no Direito Administrativo comum”, *in Comentários ao novo Código de Procedimento Administrativo*, 2018.