

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE DIREITO

AS INVALIDADES FORMAIS DOS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

*Dissertação especialmente elaborada para a obtenção do grau de Mestre, no
âmbito do Mestrado em Direito – Perfil: Direito Administrativo*

Orientadora: Professora Doutora Ana Fernanda Neves

Miguel Simões Gaspar

Julho de 2020



Aos meus Pais, que tudo fizeram para que me fosse possível chegar longe

Ao meu irmão

Aos que me acompanharam e aturaram neste percurso

À Ana Clara



Resumo

A presente dissertação versa sobre a matéria das invalidades dos regulamentos administrativos, mais focalmente nas invalidades formais dos regulamentos administrativos e a norma do n.º 2 do artigo 144.º do actual Código do Procedimento Administrativo, quanto ao desvalor associado àqueles vícios.

O regulamento é, na administração moderna de um Estado Social, uma ferramenta da actividade administrativa quase tão utilizada como a figura mítica da teoria geral do direito administrativo, o acto administrativo. Dada a proliferação destes normativos, não é de menos a importância que se deve dar à figura, desde logo aos vícios que os afectam, às possíveis lesões e violações que podem impor na esfera dos particulares/administrados e, por conseguinte, qual a resposta do próprio direito para sancionar a violações da Administração na emissão de um regulamento ilegal, materialmente e formalmente.

O novo Código do Procedimento Administrativo veio, assim, consagrar *ex-novo* um regime substantivo dos regulamentos administrativos, criando igualmente um regime para a invalidade destes. Todavia, parece haver dúvidas no âmbito da invalidade formal e o desvalor associado que ficam por esclarecer face àquilo que é o regime da invalidade do acto administrativo e a unidade que se pretende do sistema jurídico-administrativo.

Palavras-Chave: *Código do Procedimento Administrativo; Regulamento Administrativo; Vícios; Invalidade; Invalidades formais.*



Abstract

The present dissertation deals with the issue of the invalidity of administrative regulations, more specifically the formal invalidities of administrative regulations and the norm of article 144, paragraph 2, of the current Administrative Procedure Code, as to the depreciation associated with those vices.

The regulation is, in the modern administration of a Social State, a tool of administrative activity almost as used as the mythical figure of the general theory of administrative law, the administrative act. Given the proliferation of these norms, it is no less important how the figure should be given, first and foremost, to the vices that affect them, to the possible injuries and violations that they may impose on the private / administered sphere and, therefore, what the right to sanction violations of the Administration in the issuance of an unlawful regulation, materially and formally.

The new Code of Administrative Procedure has thus established a substantive regime for administrative regulations and has also created a system for their invalidity. However, there seem to be doubts in the scope of formal invalidity and the associated devaluation that remain to clarify with regard to what is the regime of the invalidity of the administrative act and the desired unity of the legal-administrative system.

Key words: *Administrative Procedure Code; Administrative Regulation; Vices; Invalidity; Formal Invalidities.*



Lista de abreviaturas e siglas utilizadas

AAFDL	Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa
BFDUC	Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Cf.	Confrontar/Conferir
Coord.	Coordenação
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPA91	Código do Procedimento Administrativo de 1991
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
LOSJ	Lei da Organização do Sistema Judiciário
<i>in</i>	Em
n.º	Número
p. ex.	Por exemplo
pp.	Página
Reimp.	Reimpressão
TC	Tribunal Constitucional
<i>Vide</i>	Ver
Vol.	Volume



1. Introdução*

A presente dissertação versa sobre as invalidades formais dos regulamentos administrativos, atentando especialmente na norma ínsita no n.º 2 do artigo 144.º do CPA, ou seja, qual o desvalor associado aos vícios de forma do regulamento administrativo de acordo com a referida norma introduzida no novo Código do Procedimento Administrativo em 2015.

A Administração Pública existe para administrar¹. Poderá parecer uma redundância o que acabámos de afirmar, mas, de facto, será o modo mais simples de explicar o que faz a máquina a que chamamos Administração Pública e para que serve. Qualquer organização necessita de uma «administração». Se pensarmos nas empresas, existem «Conselhos de Administração». Ora, administrar será a acção que consistirá em gerir um conjunto de pessoas, uma organização, com vista a prosseguir certos objectivos. Estamos perante o conceito de «administração pública em sentido material», sendo esta definida por DIOGO FREITAS DO AMARAL como «*a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes*»².

No caso da Administração Pública, o objectivo a prosseguir é, necessariamente, o interesse público e a satisfação de necessidades colectivas (cf. n.º 1 do artigo 266.º da CRP). Mas o interesse público não é definido pela

* O presente trabalho é escrito segundo o antigo acordo ortográfico.

¹ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª Ed., Coimbra, Almedina, 2006, pp. 36.

² Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 36 e 37.



Administração. O interesse público é definido pela lei, manifestação da vontade geral, sendo o interesse público assim definido pelo poder político, pela maioria conjectural, num dado momento, no órgão legislativo por excelência, a Assembleia da República. Assim, a actividade administrativa é, sempre, uma actividade secundária³ ou de segundo grau no figurino do Estado, porque se limita a executar a lei, tal como o poder judicial.

A Administração Pública para levar a cabo a execução do interesse público age de diversas formas e em diversas «vestes». Age vestida dos seus poderes de autoridade e age também como um particular, um privado. Interessa-nos, pois, a Administração Pública que age no exercício dos seus poderes públicos.

A Administração, para levar a cabo a sua missão, age/exerce o seu poder administrativo, essencialmente, através de quatro modos⁴:

- i) Através da emissão de *regulamentos administrativos*⁵, comandos gerais e abstractos de a desenvolver ou completar a lei, com vista à sua viabilizar a sua aplicação aos casos concretos, podendo ainda ser o próprio legislador a remeter o desenvolvimento de certos aspectos ou situações;

³ É sabido que as funções do Estado se dividem em quatro: função política, função legislativa, função judicial e função administrativa. É costume apontar as primeiras duas como funções primárias do Estado, dado poderem ser inovadoras/criadoras, enquanto que as últimas duas são funções secundárias pois limitam-se a executar o que é criado pelas primeiras. Sobre a distinção da função administrativa em relação às restantes funções do Estado, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 43 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª Ed. (Reimp.), Lisboa, D. Quixote, 2010, pp. 41 e ss.

⁴ Seguimos de perto as lições de DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2018, pp. 143 e ss.

⁵ Sobre a figura do regulamento administrativo, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2018, pp. 147 e ss.



- ii) Através da prática de *actos administrativos*⁶, modo de exercício do poder administrativo através do qual a Administração resolve situações específicas, concretas, aplicando a lei, os regulamentos, às situações da vida;
- iii) Através, igualmente, da celebração de *contratos administrativos ou públicos*⁷, que, apesar de a Administração possuir prerrogativas de poder público⁸, resultam de acordos bilaterais, situações de colaboração da Administração com os particulares em diversas situações, que vão desde a relação com um funcionário até à contratação de uma empresa privada para a execução de uma empreitada de obra pública;
- iv) Por último, através de *operações materiais*⁹, que não produzem qualquer efeito jurídico.

De entre estes modos de exercício, o acto administrativo constituiu sempre a figura por excelência (e mesmo paradigmática) do Direito Administrativo. Todavia, com a evolução dos tempos, com o crescimento da máquina administrativa, com a multiplicidade de tarefas¹⁰ incumbidas à Administração Pública para a tal prossecução do interesse público, o próprio legislador, na

⁶ Sobre a figura do acto administrativo, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2018, pp. 193 e ss.

⁷ Sobre a figura do contrato administrativo, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2018, pp. 443 e ss. Sobre a matéria de contratação pública, é vasta a bibliografia, indica-se aqueles que tempos por principais: PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume I e II, Lisboa, AAFDL Editora, 2020; e PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2020.

⁸ Sobre os poderes do contraente público, *vide* ALEXANDRA LEITÃO, *Lições de Direito dos Contratos Públicos – Parte Geral*, Lisboa, AAFDL Editora, 2014, pp. 228 e ss.

⁹ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 555 e ss. Sobre esta matéria, veja-se o estudo mais aprofundado de CARLA AMADO GOMES, *Contributo para o estudo das operações materiais da administração pública e do seu controlo jurisdicional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1999.

¹⁰ Cf. MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, pp. 44 e ss.



definição deste interesse, acaba por deixar de conseguir prever tudo. Para dar boa execução às leis¹¹, é necessário complementá-las, desenvolvê-las, ligá-las com a realidade do dia-a-dia da actividade administrativa. A proliferação do regulamento administrativo trouxe consigo a necessidade de o regular. Regular a sua feitura, regular aspectos de forma dos próprios regulamentos. Tal como as outras formas de actividade administrativa, a regulação encontra-se no Código do Procedimento Administrativo.

O Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro¹² aprovou o novo CPA, revogando¹³ o CPA91¹⁴, que datava de 1991, a primeira codificação das normas reguladoras do procedimento administrativo entre nós. O CPA91 era então apresentado como o pleno cumprimento do n.º 5 do artigo 267.º da CRP, segundo o qual prevê que *“o processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial”*.

Apesar de se prever no diploma preambular que aprovou este mesmo código que a sua revisão deveria acontecer com uma periodicidade de três anos, na verdade o CPA91 foi apenas alterado uma única vez pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro. Urgia uma revisão do código para actualizar e adaptar o mesmo a uma administração do século XXI.

¹¹ Cf. AFONSO QUEIRÓ, «Teoria dos Regulamentos» in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano I (2ª série), pp. 6.

¹² Publicado em *Diário da República*, 1ª série, N.º 4, de 7 de Janeiro de 2015. Este diploma tem como lei habilitante a Lei n.º 42/2014, de 11 de Julho, dado que estamos perante matérias que mexem com garantias dos administrados (cf. alínea s) do n.º 1 do Artigo 165º da CRP).

¹³ Cf. Artigo 7º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.

¹⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro.



Para tal, foi nomeada uma Comissão¹⁵ de revisão do CPA, do ETAF e do CPTA com a importante e difícil tarefa de proceder a essa adequação. O resultado *“relevou uma profunda transformação do Código do Procedimento Administrativo em vigor”*. As soluções propostas e consagradas no novo diploma para institutos estruturantes da disciplina jurídico-administrativa, como são o do acto administrativo e do regulamento administrativo, foram de tal forma inovatórias que o XIX Governo entendeu estarmos perante um novo código¹⁶, sendo isso mesmo afirmado também no artigo 1º e 2º do diploma preambular.

Sem prejuízo de o legislador afirmar no preâmbulo do diploma que *«(...) o novo capítulo I da parte IV, dedicado ao regulamento administrativo, para além de consagrar disposições que merecem o consenso nas nossas doutrina e jurisprudência, como sejam o conceito de regulamento, a exigência de habilitação legal para a emissão de regulamentos e a disciplina das relações entre regulamentos, inova no tratamento da invalidade e do regime da invalidade do regulamento (...)»*, temos por certo que algumas das soluções consagradas no CPA de 2015, em matérias do regulamento administrativo e outras¹⁷, está longe de ser consensual nos termos em que foram reguladas.

Em matéria de regulamentos administrativos, podemos afirmar com certeza que estamos perante uma nova (e verdadeira) regulação da sua disciplina, sendo numerosas e significativas as soluções consagradas no CPA face ao que encontrávamos no CPA91¹⁸.

¹⁵ Nomeada pelo Despacho n.º 9415/2012, de 5 de Julho, dos Ministros do Estado e das Finanças e da Justiça, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 134, de 12 de Julho de 2012, pp. 24627).

¹⁶ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, que aprova o CPA.

¹⁷ Veja-se as críticas de PAULO OTERO, in “O Significado Político da «revisão» do Código do Procedimento Administrativo”, <http://www.oa.pt/upl/%7B84d6f7ba-1ba6-468c-a3de-149f28aa9739%7D.pdf>.

¹⁸ São enumeradas ao longo do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, que aprova o CPA, as mais profundas.



No CPA91, no capítulo I da sua parte IV, relativa à actividade administrativa, encontrávamos os únicos 6 artigos que disciplinavam, em especial, os regulamentos administrativos, que parcamente regulava o procedimento de elaboração de um regulamento. O artigo 114.º definia o âmbito de aplicação daquele capítulo, as petições dos cidadãos aos órgãos administrativos encontravam normativo no artigo 115.º, o artigo 116.º estabelecia que todo o projecto de regulamento devia ser fundamentado, a audiência dos interessados encontrava-se consagrada no artigo 117.º, o artigo 118.º regulava a apreciação pública dos projectos de regulamento, e, por último, o artigo 119.º sobre regulamentos de execução e revogatórios.

Inexistia qualquer regime substantivo dos regulamentos.

No actual CPA temos, desde logo, no título I da parte III, sobre o procedimento administrativo, um regime comum, para o procedimento conducente à prática de um acto administrativo ou emissão de regulamento¹⁹ (artigos 53.º a 95.º), e no título II regimes especiais para o procedimento do regulamento administrativo (capítulo I, artigos 97.º a 101.º) e do acto administrativo (capítulo II). No capítulo I da parte IV do CPA, relativo à actividade

Para uma visão sobre as principais novidades do novo código, *vide* FAUSTO QUADROS, "As principais inovações do projecto do Código do Procedimento Administrativo", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 100 (Jul-Ago), 2013; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, "Notas de apresentação ao novo Código do Procedimento Administrativo", in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2015, pp. 15 e ss.; PEDRO COSTA GONÇALVES, "Algumas alterações e inovações "científicas" no novo Código do Procedimento Administrativo", in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2015, pp. 45 e ss. Para uma visão mais crítica, *vide* PAULO OTERO, "Problemas constitucionais do novo Código do Procedimento Administrativo", in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2015, pp. 15 e ss.

¹⁹ O título I desta parte III encontra paralelo em toda a parte III do CPA91, diploma este que, em nenhum lado, mandava aplicar a parte III ao procedimento de elaboração dos regulamentos, como faz o actual CPA no seu artigo 96.º



administrativa, encontramos o regime substantivo aplicável aos regulamentos administrativos (artigos 135.º a 147.º).

Passámos assim de apenas seis artigos no CPA91 a um total de cinquenta e nove artigos aplicáveis quer ao procedimento de elaboração dos regulamentos administrativos quer à sua substância.

É de especial interesse para o trabalho que aqui vamos desenvolver o tratamento da invalidade e a consagração de um regime de invalidade dos regulamentos administrativos (artigos 143.º e 144.º do CPA). Se à luz do direito anterior era pacífico entre a doutrina que o desvalor associado a qualquer vício que enfermasse um regulamento era o da nulidade (decalcando o regime da invalidade do regulamento ao da invalidade da lei), com a introdução do artigo 144.º temos agora um dualismo de desvalores associados ao regulamento administrativo – nulidade ou anulabilidade –, consoante estejamos perante ilegalidades materiais ou formais/procedimentais, e dentro destas se há ainda inconstitucionalidade ou não (cf. n.º 2 do artigo 144.º do CPA). É neste labirinto das invalidades dos regulamentos e desvalores a elas associadas que nos moveremos, com especial enfoque, claro está, nas invalidades formais que podem padecer os regulamentos administrativos e os desvalores associados.

Começaremos o nosso trabalho por uma excursão pelo ordenamento jurídico-administrativo (ponto 2), ao qual está submetida toda a actividade administrativa. Passaremos, posteriormente, à invalidade do regulamento administrativo (ponto 3) e ao regime substantivo e processual que conduzem à possível declaração administrativa de invalidade/declaração judicial de invalidade, para, por fim, focalizarmos e analisarmos diversas questões que se levantam no âmbito do tratamento das invalidades formais dos regulamentos administrativos.



2. O ordenamento jurídico-administrativo

2.1. Considerações iniciais

A ordem jurídico-administrativa trata-se, nada mais nada menos, que as fontes do direito administrativo. Todavia não ser uma matéria profundamente tratada²⁰, é uma matéria de extrema importância tal como o é na ciência jurídica em geral²¹. É necessário entender e perceber que normas enformam a actividade da Administração Pública, de onde elas vêm, que relação hierárquica existe entre esse conjunto de normas de vários níveis, como solucionar questões que se prendam com as matérias da validade, hierarquia, eficácia, interpretação, integração e aplicação das normas de direito administrativo²². Assim, a melhor doutrina na matéria parece continuar a ser AFONSO QUEIRÓ que, além do brilhante estudo sobre os regulamentos administrativos²³, se debruçou sobre o estudo das fontes de direito administrativo²⁴.

AFONSO QUEIRÓ distingue, dentro do sistema de fontes de direito administrativo, entra as fontes não voluntárias e as fontes voluntárias²⁵. Constituirão fontes não voluntarias do direito administrativo os princípios jurídicos fundamentais, os princípios gerais de direito administrativo, o costume, o costume internacional e os princípios gerais de direito comum às nações civilizadas. Por seu lado, as fontes voluntárias serão a Constituição, as leis de

²⁰ Cf. a crítica de PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, 3.ª Reimp., Coimbra, Almedina, 2017, pp. 362 e ss.

²¹ Sobre as fontes do direito, vide JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, 13.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2005, pp. 255 e ss.

²² Cf. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, pp. 364.

²³ AFONSO QUEIRÓ, «Teoria dos Regulamentos» in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XXVII, pp. 1 a 19, e ano I (2ª série), pp. 5 a 32.

²⁴ Cf. AFONSO QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1976, pp. 283 e ss.

²⁵ Cf. AFONSO QUEIRÓ, *Lições de Direito Administrativo*, I, 291 e ss.



revisão constitucional, convenções internacionais, leis, decretos-lei, resoluções, decretos do Presidente da República, decretos legislativos regionais, regulamentos administrativos, assentos, estatutos, regimentos, convenções jurídicas, jurisprudência e doutrina.

Parece-nos, contudo, que há alguns acertos a fazer ao elenco de fontes que formam o ordenamento jurídico-administrativo, este bloco legal que enforma a actuação da Administração Pública, desde logo porque, se atentarmos, aquele elenco de AFONSO QUEIRÓ não reflecte, por exemplo, o Direito da União Europeia como fonte de direito que é para a ordem jurídica interna e, consequentemente, para o direito administrativo. Nas próximas páginas não pretendemos fazer qualquer estudo aprofundado sobre as fontes de direito administrativo²⁶, pretendemos apenas fazer referência ao que é o bloco legal a que a administração se sujeita.

Assim, focar-nos-emos naquilo que entendemos ser, o ordenamento jurídico-administrativo.

O ordenamento jurídico-administrativo poderá ser definido, nas palavras de JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, como «*o sistema de normas jurídicas que regula a organização e disciplina a actividade da Administração Pública*»²⁷. Importa decompor a presente definição.

Em primeiro lugar, o ordenamento jurídico-administrativo é um «*sistema de normas jurídicas*», o que significa que se tratará de um conjunto de comandos juridicamente vinculantes, gerais e abstractos²⁸, sendo estes comandos/normas

²⁶ Para tal, veja-se PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, pp. 366, e todas as referências que aí se encontram.

²⁷ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português» in *Contencioso Administrativo*, Braga, Livraria Cruz, 1986, pp. 33.

²⁸ Sobre generalidade e abstracção das normas administrativa, ainda que relativamente ao estudo do conceito de regulamento administrativo, vide JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU,



jurídicas critérios materiais de decisão de casos concretos²⁹, tratando-se de critérios de conduta (no nosso caso, da Administração).

Ora, este conjunto de normas «*regula a organização*» da Administração Pública em sentido orgânico^{30/31}, ou em sentido subjectivo³², que pode ser definido, como «*o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar*»³³. Este conjunto de pessoas colectivas de direito público exercem a título principal a função administrativa. Falamos, desde logo, do Governo (através dos seus Ministérios), que é «*órgãos superior da Administração Pública*», nos termos do artigo 182.º da CRP, e a quem compete «*dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma*» (cf. alínea d) do artigo 199.º da CRP). Aqui temos a administração directa do Estado³⁴, que é a actividade exercida por serviços integrados na pessoa colectiva Estado, que se pode subdividir em administração central e

Sobre os Regulamentos Administrativo e o Princípio da Legalidade, Coimbra, Almedina, 1987, pp. 21 e ss.

²⁹ JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, pp. 493.

³⁰ Vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 30 e ss; MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, pp. 49 e ss.

³¹ O CPA, no seu n.º 4 do artigo 2.º, dispõe sobre, para efeitos de aplicação daquele código, o que considera integrar a Administração Pública, em sentido orgânico:

- a) Os órgãos do Estado e das regiões autónomas que exercem funções administrativas a título principal;
- b) As autarquias locais e suas associações e federações de direito público;
- c) As entidades administrativas independentes;
- d) Os institutos públicos e as associações públicas.

³² JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», pp. 34.

³³ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 33 e 34.

³⁴ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 228.



administração periférica ou local. Acresce a administração indirecta do Estado³⁵, sob a forma pública³⁶, composta pelos Institutos Públicos (serviços públicos personalizados e fundações públicas) e as Entidades Públicas Empresariais, pessoas colectivas públicas diferentes do Estado, que desempenham em nome próprio tarefas estaduais, estando sujeitas a superintendência e tutela do Estado. Temos ainda a administração autónoma³⁷, que se materializa nas Regiões Autónomas, as Autarquias Locais (Municípios e Freguesias) e ainda algumas associações públicas³⁸ que visam a satisfação de interesses próprios, estes entes apenas se encontram sujeitos a uma tutela de legalidade³⁹ (e nunca de mérito) do Estado (cf. n.º 1 do artigo 242.º da CRP).

Por último, o sistema de normas *«disciplina a actividade da Administração Pública»*, isto é, *«a actividade administrativa que tem a ver com o exercício de poderes de autoridade, ou seja, que está relacionada com a possibilidade de a*

³⁵ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 347 e ss.

³⁶ Entendemos que não se incluem aqui as pessoas colectivas de direito privado, quer sejam criadas pelo Estado quer sejam entes com atribuições e tarefas de Administração Pública. Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 730 e ss., JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», pp. 34. Contra, vide JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª Ed., Lisboa, Âncora Editora, 2009, pp. 30 e 31.

Todavia, dúvidas não há que, quando estas entidades actuam nas vestes do poder público e exerçam função administrativa, estarão sujeitas às regras próprias do direito administrativo, até por força do n.º 1 do artigo 2.º do CPA, que dispõe o seguinte: *«As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à actividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adoptada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo.»* Sobre a *«a fuga para o direito privado»* por parte da Administração Pública, vide MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado*, Coimbra, Almedina, 2009 (2ª Reimp).

³⁷ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 419 e ss.

³⁸ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 423 e ss. Sobre a discussão à volta da natureza jurídica destas «associações públicas», vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pp. 472 e ss, bem como as demais referências bibliográficas que aí surgem.

³⁹ O regime jurídico da tutela administrativa encontra na «Lei da Tutela Administrativa», Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto.



Administração produzir, sem intervenção de outro poder, efeitos jurídicos, definindo-os e impondo-os, se for caso disso, aos particulares – quer se trate imediatamente de produzir regulamentos, de praticar actos administrativos ou, em certa medida, de intervir em contratos administrativos quer se trate de actos instrumentais ou acções materiais necessários à plena realização deles.»⁴⁰

2.2. A administração sujeita à legalidade (juridicidade)

O princípio da legalidade assumiu diversos entendimentos ao longo da história⁴¹. Mas, de facto, o princípio da legalidade é uma peça essencial do Estado de Direito⁴², e o princípio da legalidade é, também, um princípio geral da actividade administrativa, com consagração expressa no n.º 2 do artigo 266.º da CRP e no n.º 1 do artigo 3.º do CPA.

A formulação moderna do princípio da legalidade é expressa na ideia de que a Administração Pública só pode agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela estabelecidos. A lei é limite, pressuposto e fundamento da actividade administrativa⁴³.

A subordinação da Administração Pública à lei deve ser entendida como subordinação daquela ao «bloco de legalidade», ou seja, ao conjunto integrado pela Constituição, pelo direito da União Europeia⁴⁴ (cf. n.º 4 do artigo 8.º da CRP) pelos princípios gerais de direito administrativo, pelas normas e princípios de

⁴⁰ Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», pp. 35.

⁴¹ Sobre a evolução histórica do princípio da legalidade, *vide*, por todos, ROGÉRIO SOARES, *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955, pp. 43 e ss.

⁴² ROGÉRIO SOARES, «Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva» in *BFDUC*, Vol. LVII, pp. 169.

⁴³ Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», pp. 40.

⁴⁴ Cf. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, pp. 733 a 749.



direito internacional (cf. n.º 1 do artigo 8.º da CRP), pelos actos legislativos (cf. n.º 1 do artigo 112.º da CRP), pelos regulamentos administrativos ou por quaisquer outros comportamentos unilaterais susceptíveis de consolidar situações jurídicas⁴⁵ favoráveis dos particulares face ao poder público.

O princípio da legalidade comporta, em si, duas dimensões ou modalidades, a saber: a preferência de lei (ou legalidade-limite⁴⁶) e a reserva de lei (ou legalidade-fundamento⁴⁷). A preferência de lei consubstancia-se na ideia de que está vedada à Administração que, praticando um acto de categoria inferior à lei, tal actuação possa contrariar o bloco de legalidade, e assim tal acto estará ferido de ilegalidade. A reserva de lei exige que a qualquer actuação administrativa, ainda que não seja contrária ao direito, tem de ser fundamento no bloco de legalidade. Dentro desta última dimensão, da reserva de lei, e acompanhando MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS⁴⁸ podemos ainda distinguir entre: a precedência de lei, ou seja, é necessário que o fundamento legal da actuação administrativa seja precedente, seja anterior temporalmente; e a reserva de densificação normativa, isto é, o fundamento legal que permite a actuação da Administração deve possuir um grau de pormenorização suficiente para permitir antecipar aquela actuação⁴⁹.

⁴⁵ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 45; JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, pp. 45. Contra, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, pp. 164; JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU, *Sobre os Regulamentos Administrativo e o Princípio da Legalidade*, pp. 134 e ss.

⁴⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 46.

⁴⁷ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 46.

⁴⁸ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, pp. 160, 163 e ss.

⁴⁹ No mesmo sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 47; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», pp. 39; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2018, pp. 258, falando o autor em «princípio da precisão ou determinabilidade das normas jurídicas». Ainda no mesmo sentido, a jurisprudência constitucional nos Acórdãos do Tribunal



2.3. A ordem jurídica administrativa

Assim, se a administração está vinculada ao bloco de legalidade, é necessário identificar o que constitui esse bloco normativo e em que termos.

a) A Constituição da República Portuguesa

O texto constitucional de qualquer Estado é, nesse território, o pináculo da hierarquia do sistema de normas e princípios que asseguram a unidade da ordem jurídica. A nossa Constituição, aprovada em 1976 e objecto de sucessivas revisões, não é diferente, e encontramos nela várias normas e princípios de enformam o ordenamento jurídico-administrativo em vários níveis.

Além de princípios basilares do Estado de Direito Democrático, como que seja o do respeito pela dignidade da pessoa humana ou da separação e interdependência de poderes (cf. artigos 1.º e 2.º da CRP), na CRP podemos encontrar um verdadeiro «bloco normativo constitucional»⁵⁰ regulador, directa e indirectamente da Administração Pública e da sua actividade. Entre normas dirigidas à Administração Pública, sua organização e actividade, e normas relativas a direitos, liberdades e garantias dos administrados, e que vinculam directamente todas as Entidades Públicas, destacamos as seguintes:

- i) Sobre a organização e actividade:
 - a. o artigo 182.º da CRP, que define o Governo como «órgão superior da administração pública» e o artigo 199.º da CRP que elenca as competências do Governo no exercício de funções administrativas;

Constitucional n.º 285/92 e no Acórdão n.º 458/93, disponíveis em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>.

⁵⁰ JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», pp. 50.



- b. os artigos 235.º a 262.º da CRP, que sobre as autarquias locais (administração autónoma do Estado, como vimos), define os seus órgãos, competências⁵¹ e limites à intervenção do Estado;
 - c. os artigos 266.º a 272.º da CRP, inseridos no título IX sob a epígrafe «Administração Pública», que são a *constituição administrativa*, com a consagração de princípios fundamentais, missões da Administração e mesmo princípios fundamentais a que deve obedecer a estrutura/organização da Administração;
 - d. o artigo 84.º da CRP, sobre os bens do domínio público e o seu estatuto⁵².
- ii) Sobre garantias e direitos conferidos aos cidadãos:
- a. No artigo 22.º da CRP, o direito de pedir e obter ressarcimento dos prejuízos causados por acções ou omissões dos poderes públicos consubstanciadoras de violação de direitos, liberdades e garantias ou geradoras de prejuízos;

⁵¹ Naturalmente, a densificação desta matéria é regulada por lei (também por força do n.º 1 do artigo 237.º da CRP), na Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais), que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Todavia, e apesar deste diploma ter revogado a maior parte dos artigos, ainda podemos encontrar algumas disposições na «velhinha» Lei das Autarquias Locais (LAL), Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

⁵² Não existe um regime jurídico sobre os bens de domínio público, havendo diversa legislação dispersa, como p. ex., o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, sucessivamente alterado (Regime Jurídico do Património Imobiliário Público) ou a Lei n.º 54/2005, de 15 de Novembro, sucessivamente alterada, que estabelece a titularidade dos recursos hídricos, entre outros diplomas.

Sobre esta matéria, *vide* JOÃO MIRANDA, “A valorização de bens do domínio público à luz do regime jurídico do património imobiliário público” in *E-pública (Revista electrónica de Direito Público)*, Vol. 5, Nº 1 (Janeiro 2018).



- b. No artigo 23.º da CRP, o direito de queixa ao Provedor de Justiça;
- c. No n.º 2 do artigo 47.º, o direito de acesso à função pública;
- d. No artigo 48.º da CRP, o direito de participar na vida pública, incluindo direito à informação relativamente aos assuntos públicos;
- e. No artigo 52.º da CRP, o direito de petição⁵³ e direito de acção popular⁵⁴;
- f. Nos n.ºs 1 e 2 do artigo 268.º da CRP, artigo que tem por epígrafe «Direitos e garantias dos administrados», o direito de acesso à informação administrativa relevante⁵⁵;
- g. Nos n.ºs 4 e 5⁵⁶ do mesmo artigo, está consagrado o direito de recurso à justiça administrativa para protecção dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos,

⁵³ O exercício do direito de petição encontra-se regulado pela Lei n.º 43/90, de 10 de Agosto, sucessivamente alterada.

⁵⁴ O exercício de participação procedimento e de acção popular encontra-se regulado na Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, sucessivamente alterada, sem prejuízo das normas próprias na legislação processual administrativa.

Comumente conhecida como “acção popular” não se trata verdadeiramente de uma acção, mas de um alargamento de legitimidade. Sobre a acção popular no Direito português, vide PAULO OTERO, “A acção popular: configuração e valor no actual Direito português”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 59 (Dez 1999), pp. 871 e ss. Ao nível da jurisprudência do STA, vide Acórdão do STA de 19/6/2014, proc. n.º 579/14, disponível em www.dgsi.pt.

⁵⁵ O regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos encontra-se estabelecido na Lei n.º 26/2016, de 22 de Agosto, comumente conhecida por Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA).

⁵⁶ Sobre a importância desta norma, introduzida pela revisão constitucional de 1997, na reforma do contencioso administrativo em matéria de impugnação de regulamentos, DIOGO FREITAS DO AMARAL e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, pp. 17; JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa anotada*, I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pp. 145 ss.; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 177 ss.; MÁRIO JORGE LEMOS PINTO, *Impugnação de Normas e Ilegalidades por Omissão*, pp. 98 e ss.



designadamente contra actos e omissões ilegais da Administração Pública daqueles lesivos, bem como o direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.

Como podemos observar, a nossa constituição é, fruto da sua constituição administrativa que não raras vezes tem vindo a ser alterada com vista a reforçar as garantias e os direitos dos administrados, um dos grandes pilares do edifício jurídico-administrativo.

b) O Direito da União Europeia

O Direito Administrativo português tem sofrido um processo de europeização profunda ao longo dos últimos anos, existindo mesmo um conjunto de traços e princípios que estabelecem um «direito administrativo europeu»⁵⁷.

A influência decisiva do direito da União Europeia, por um lado, na cada vez maior homogeneização dos regimes jurídicos administrativos aplicáveis nos vários Estados-Membros e, por outro, na estruturação de um verdadeiro sistema administrativo europeu, que conjuga e mistura estruturas de administração europeia e nacional⁵⁸.

⁵⁷ Sobre a matéria, vide FAUSTO QUADROS, *A Nova Dimensão do Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2001 (Reimp.); SUZANA TAVARES DA SILVA, *Direito administrativo europeu*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010; MARIA LUÍSA DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008; ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Direito Administrativo Europeu*, Porto, Vida Económica, 2016.

⁵⁸ Sobre a Administração Pública nacional como Administração comunitária, vide PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, pp. 470 e ss.



A ordem jurídica da União Europeia compreende dois níveis de produção normativa, o direito primário ou originário, ou seja, os tratados⁵⁹ constitutivos e que regulam a UE, e o direito derivado. Este último corresponde à actividade «diária» da União Europeia, isto é, o direito derivado são todos os actos jurídicos praticados no quotidiano pelos órgãos da União Europeia: os regulamentos⁶⁰, as directivas⁶¹, as decisões⁶², as recomendações⁶³, os pareceres⁶⁴, bem como outro tipo de actos que não se encontram previstos nos tratados⁶⁵ mas que os órgãos da União Europeia fazem uso, como p. ex., as estratégias comuns, as acções comuns, as posições comuns, as decisões-quadro, as decisões, conclusões, orientações, códigos de conduta, etc.

A ordem jurídica da União Europeia é peculiar e verdadeiramente labiríntica, e as especiais relações que mantem com as ordens jurídicas dos Estado-Membros que a integram, a que já apelidaram de «*modelo de articulação intersistémica*»⁶⁶, levaram a que fosse atribuída uma maior importância à formulação de princípios gerais aplicáveis em toda a União Europeia. O principal responsável por tal acção tem sido mesmo o Tribunal de Justiça, através das suas decisões. Acompanhamos aqui a afirmação de JOÃO CAUPERS⁶⁷, quando refere que,

⁵⁹ Sobre a matéria, vide JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu*, 6.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 295 e ss.

⁶⁰ Sobre a matéria, vide JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu*, 6.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 313 e ss.

⁶¹ Sobre a matéria, vide JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu*, 6.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 325 e ss.

⁶² Sobre a matéria, vide JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu*, 6.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 333 e ss.

⁶³ Sobre a matéria, vide JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu*, 6.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 339.

⁶⁴ Sobre a matéria, vide JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu*, 6.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 339.

⁶⁵ Sobre a matéria, vide JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu*, 6.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 340 e ss.

⁶⁶ Cf. MARIA LUISA DUARTE, *Direito Administrativo da União Europeia*, pp. 28.

⁶⁷ JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, pp. 45.



sem menosprezar o processo de harmonização de legislações, «*pode dizer-se que a integração europeia, mais do que obra de políticos e legisladores, tem sido trabalho inteligente, sério, persistente e criativo, de juízes.*»

É mister aqui referir o n.º 4 do artigo 8.º da CRP, que dispõe o seguinte: «*As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.*»

Esta norma introduzida na CRP através da 6.ª Revisão Constitucional é uma das mais importantes alterações alguma vez introduzidas no sistema de fontes de direito do ordenamento jurídico-constitucional português⁶⁸. Este n.º 4 do artigo 8.º da CRP surge num determinado contexto em que se tentava levar a cabo a aprovação de uma «*Constituição Europeia*»⁶⁹, que acabou por cair por terra. Todavia, e na verdade, este preceito constitucional veio apenas verbalizar, consagrar, oficializar, aquilo que é um princípio básico do direito europeu e que tem sido longamente desenvolvido pelo Tribunal de Justiça: o princípio do primado do Direito da União Europeia⁷⁰.

A este acresce um grupo de princípios comuns aos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros da União Europeia. Com relevância para o Direito Administrativo e a actividade da Administração Pública, destacam-se o princípio da legalidade, o princípio da protecção da confiança e o princípio da participação dos interessados⁷¹. Não é demais referir um último «princípio», sendo até de

⁶⁸ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, pp. 264.

⁶⁹ Sobre a matéria, vide ANA MARIA GUERRA MARTINS, *O Projecto de Constituição Europeia - Contribuição para o Debate sobre o Futuro da União*, 2.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2004.

⁷⁰ Sobre a matéria, vide JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu*, 6.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 361 e ss.

⁷¹ Cf. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, pp. 59.



extrema importância: um dos corolários do primado do direito da União Europeia é um dever de interpretação das normas dos diversos ordenamentos jurídicos nacionais em conformidade com o direito da União. Isto é, de entre diversas interpretações que certa norma possa suscitar, a qualquer nível, administrativo ou jurisdicional, aquele dever impõe que se escolha a interpretação que melhor se conforma e assegura a aplicação do direito comunitário.

O direito da União Europeia tem, ao longo dos anos, tido uma intenção influência em matérias a coberto do Direito Administrativo, especialmente em matérias de Contratação Pública, onde podemos mesmo afirmar que existe um verdadeiro Direito da Contratação Pública Europeu⁷².

c) O Direito Internacional

A nossa constituição estabelece um sistema de recepção plena do direito internacional geral e convencional, bem como do direito das organizações internacionais, de modo que as normas internacionais vigoram automaticamente na ordem interna sem perderem o carácter internacional e transformarem-se em normas de direito interno. É o que estabelece os n.ºs 1 e 2 do artigo 8.º da CRP⁷³.

d) A lei

A lei, em sentido formal, é a principal fonte do direito administrativo.

Em primeiro lugar, os actos legislativos em causa neste âmbito são aqueles que encontramos no n.º 1 do artigo 112.º da CRP, isto é, as leis, os decretos-lei e os decretos legislativos regionais. Dispõe ainda o n.º 2 do mesmo artigo que as leis e decretos-lei têm igual valor jurídico, sem prejuízo da subordinação dos

⁷² No mesmo sentido, JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, pp. 60.

⁷³ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, pp. 253 e ss.



decretos-leis quando estes são publicados no uso leis de autorização legislativa ou que desenvolvam leis de bases. Temos assim, um «dualismo legislativo»⁷⁴, traço muito característico do nosso sistema. Quantos aos decretos legislativos regionais, estes têm um âmbito regional e versam sobre matérias de interesse específico para as Regiões, e que estarão normalmente enunciadas no respectivo Estatuto Político-Administrativo.

Como referimos, é por via de leis e decretos-leis que acabamos por ter a maioria das regras e princípios aplicáveis à Administração Pública⁷⁵. E os exemplos então à nossa frente. Desde o Código do Procedimento Administrativo, o Código do Processo nos Tribunais Administrativos, o Código dos Contratos Públicos, a lei que regula o funcionamento, as atribuições e competências dos órgãos das Autarquias Locais, lei das finanças locais, os regimes jurídicos das empresas públicas, dos institutos públicos, etc.

e) Os princípios gerais de direito administrativo

Os princípios gerais de direito administrativo assumem cada vez uma maior importância no âmbito organização da Administração Pública e na actividade administrativa. Além dos princípios que constam da constituição administrativa (cf. artigos 266.º e 267.º da CRP), encontramos ainda no CPA, no capítulo II da parte I, sob a epígrafe «Princípios gerais da actividade administrativa», nos artigos 3.º a 19.º, dezassete princípios que ali se encontram positivados. Mas não devem ser considerados apenas aqueles. No bloco de legalidade devem-se ter por parâmetro de validade da actividade administrativa

⁷⁴ Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», pp. 54.

⁷⁵ Cf. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, pp. 61.



princípios sem consagração expressa⁷⁶, mas que resultam de uma longa tradição administrativa, e consolidada jurisprudência e doutrina, nomeadamente, o princípio da continuidade dos serviços públicos, o princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos⁷⁷ ou o princípio da irretroactividade do acto administrativo.

f) Os regulamentos administrativos

Por último, temos o «nível inferior do ordenamento jurídico administrativo»⁷⁸, formado pelas normas que a própria Administração edita, no exercício dessa mesma função administrativa.

Os regulamentos administrativos podem ser definidos como «*as normas jurídicas emanadas no exercício do poder administrativo por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei*»⁷⁹.

Como já referimos anteriormente, os regulamentos administrativos são indispensáveis ao que é o funcionamento da Administração do Estado moderno, decorrente da diversificação e alargamento da intervenção do Estado na colectividade. Como bem ensina Diogo Freitas do Amaral⁸⁰, os regulamentos permitem, por um lado, «*ao Parlamento, por razões de tempo e por razões materiais, desonerar-se das tarefas que considera incómodas, ou em face das quais*

⁷⁶ Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», pp. 56 e 57.

⁷⁷ Sobre este princípio, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 186 e ss.; AFONSO QUEIRÓ, «Teoria dos Regulamentos» in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano I (2ª série), pp. 26 e ss.

⁷⁸ Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, «O Ordenamento jurídico administrativo português», pp. 58.

⁷⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 147.

⁸⁰ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 149.



se sente pouco apetrechado», por outro lado, os regulamentos «possibilitam uma adaptação rápida ao tecido normativo a múltiplas situações específicas da vida que, por razões várias, sobretudo técnicas, se encontram hoje em dia em constante mutação; enfiam, e no que toca aos regulamentos dos entes autónomos ou das entidades administrativas independentes, porque viabilizam o enquadramento normativo da respectiva actividade e, desse modo, a tomada em consideração das diferentes especificidades regionais, locais, corporativas ou sectoriais».

Importante é referir que, mesmo dentro desta figura, podemos encontrar uma hierarquia, já teorizada na doutrina, mas agora expressa no CPA. O artigo 138.º estabelece que os regulamentos governamentais, em matérias que se incluam no domínio das atribuições concorrentes do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, prevalecem sobre os regulamentos regionais, autárquicos e das demais entidades dotadas de autonomia regulamentar, salvo estejamos perante normas especiais⁸¹ (cf. n.º 1 do artigo 138.º do CPA). De entre os regulamentos autárquicos, os regulamentos (ou posturas) municipais prevalecem sobre os regulamentos das freguesias, ressalvando, novamente, se se tratar de normas especiais (cf. n.º 2 do artigo 138.º do CPA). Por fim, é ainda estabelecida uma ordem hierárquica para o regulamentos emitidos pelo Governo: Decretos Regulamentares serão superiores às Resoluções de Conselho de Ministros com conteúdo normativo, estas serão superiores às Portarias e estas superiores aos Despachos (cf. n.º 3 do 138.º do CPA).

Iremos aprofundar um pouco mais sobre esta figura no ponto seguinte.

⁸¹ Seguindo o mesmo princípio segundo o qual «lei geral não derroga lei especial».



3. A invalidade dos regulamentos administrativos

3.1. Considerações iniciais

Como referido, o regulamento administrativo é um importante meio de actuação da Administração Pública, com referência constitucional inclusive, no artigo 112.º e 241.º da CRP.

Com o mais recente CPA, foi criado e consagrado *ex novo* um regime procedimental com vista à elaboração de um regulamento, bem como um regime substantivo. Interessa-nos aqui, essencialmente, o regime substantivo, naturalmente tendo presente o regime procedimental.

O artigo 135.º do CPA começa por introduzir um conceito do que é o regulamento administrativo. Dispõe o seguinte: *«Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstractas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos.»*

Daqui podemos retirar, essencialmente, três aspectos:

- i) O primeiro, é que o regime se aplica ao universo de entidades a que se aplicar o *«presente Código»*, quer isto dizer, o elenco que se encontra no artigo 2.º do CPA. Isto é de extrema relevância porque neste âmbito, além da típica Administração Pública governamental, autárquica, autónoma ou independente estão incluídos os regulamentos elaborados por entidades privadas concessionárias de poderes públicos habilitadas por lei a tal⁸²;

⁸² No mesmo sentido, LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*, 2.ª Ed., Lisboa, Quid Juris, 2017, pp. 412.



- ii) O segundo, é que os regulamentos administrativos possuem natureza normativa, geral e abstracta, assim se distinguindo do acto administrativo;
- iii) Os regulamentos administrativos são manifestações do exercício de poderes jurídico-administrativos, em alguns casos até conferidos pela própria constituição (cf. artigo 241.º da CRP que atribui poder regulamentar às Autarquias Locais);
- iv) Os regulamentos administrativos geram efeitos jurídicos externos sobre outras entidades, sobre os particulares, e fazem, inclusive, parte do bloco de legalidade a que a própria Administração se encontra sujeita, pelo que a Administração se auto-vincula às próprias normas que cria.

Interessa-nos, pois, é o que acontece quando o procedimento de elaboração de um regulamento corre mal, isto é, quando há uma falha. Vamos então verificar os vícios que podem afectar os regulamentos e quais as sanções a esses vícios.

3.2. Os vícios e os desvalores dos regulamentos administrativos

A existência de vícios no processo de formação (de nascimento) de um qualquer acto jurídico tem consequências, quer no direito privado quer no direito público. No Direito Administrativo estas questões colocam-se com maior acuidade dada a natureza do poder administrativo, a sua relação com os particulares e a maior potencialidade que um acto público, um acto emanado pelo Estado, seja ele um acto administrativo *strictu sensu* ou um regulamento administrativo, tem de interferência (e até lesão) da esfera jurídica do particular.

Ao contrário do que acontece no domínio do acto administrativo, aqui o paradigma dos vícios e formas de invalidade é o da lei, enquanto que o modelo



seguido em matéria de acto administrativo é o do negócio jurídico do direito privado.

Que vícios podem então afectar o regulamento administrativo? Parece-nos que podem ser de três géneros: vícios de competência, vícios de forma e vícios de conteúdo. Teremos um vício de competência quando um regulamento é emitido por órgão diverso daquele cujo qual teria competência legal para a emissão do mesmo. Os vícios de forma (ou relativo a formalidades) poderá ir desde a preterição de uma formalidade no procedimento de elaboração no regulamento até à carência de forma, ou utilização inadequada de uma forma menos solene do que a exigida por lei. Estaremos perante um vício de conteúdo quando alguma das normas ínsita no regulamento colida com o bloco de legalidade. Existe, pois, neste caso, uma contrariedade ao direito, uma desconformidade com qualquer norma ou princípio de grau superior.

E quais os desvalores que podem afectar os regulamentos viciados? Existem dois: a nulidade e a anulabilidade.

Ao contrário do que acontece no regime da invalidade do acto administrativo⁸³, em que o desvalor-regra é a anulabilidade (cf. artigos 161.º e 163.º do CPA), no âmbito dos regulamentos o desvalor-regra que resulta da conjugação do n.º 1 do artigo 143.º com o n.º 1 do artigo 144.º do CPA é a nulidade. Já no domínio do direito anterior, no CPA91, era esta a regra, e única, em matéria de desvalor da invalidade do regulamento, apesar de o próprio legislador se abster de qualificar, ao contrário do que acontece com o acto

⁸³ Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 366.. Sobre o regime da invalidade do acto administrativo André Salgado Matos, «A invalidade do acto administrativo no Código do Procedimento Administrativo de 2015» in *Estudos de Homenagem a Rui Machete*, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 87 e ss.



administrativo. Todavia, é possível qualificar os desvalores no âmbito do regulamento como nulidade, ou «nulidade atípica», e anulabilidade.

A nulidade⁸⁴ é a forma mais grave de invalidade no ordenamento jurídico. Um qualquer acto que se encontre ferido de nulidade não produz efeitos, sendo que a nulidade é insanável podendo assim ser impugnado a todo o tempo, isto é, a impugnação contenciosa junto dos tribunais administrativos não se encontra sujeita a prazo.

Quanto à anulabilidade⁸⁵, a sanção menos gravosa, esta possui características que se diferem da nulidade, desde logo porque embora estejamos perante um acto inválido, produz efeito até ao momento em que é anulado, se o vier a ser, dado que sendo a anulabilidade sanável pode muito bem se consolidar na ordem jurídica ultrapassado o prazo que a lei estabelecer para a sua impugnação contenciosa junto dos tribunais administrativos.

3.3. O regime substantivo da invalidade dos regulamentos administrativos

O CPA vem, na secção III do capítulo I da parte IV, e com apenas dois artigos, o artigo 143.º, sob a epígrafe «Invalidade» e o artigo 144.º, sob a epígrafe «Regime de invalidade», estabelecer, *ex-novo*, um regime substantivo para a invalidade dos regulamentos administrativos.

Estabelece o artigo 144.º do CPA o seguinte:

⁸⁴ Sobre a nulidade no acto administrativo, vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 362 e ss.

⁸⁵ Sobre a anulabilidade no acto administrativo, vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 364.



«1 - A invalidade do regulamento pode ser invocada a todo o tempo por qualquer interessado e pode, também a todo o tempo, ser declarada pelos órgãos administrativos competentes, sem prejuízo do disposto no número seguinte.

2 - Os regulamentos que enfermem de ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte a sua inconstitucionalidade só podem ser impugnados ou declarados oficiosamente inválidos pela Administração no prazo de seis meses, a contar da data da respetiva publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei.

3 - A declaração administrativa de invalidade produz efeitos desde a data de emissão do regulamento e determina a repristinação das normas que ele haja revogado, salvo quando estas sejam ilegais ou tenham deixado por outro motivo de vigorar, devendo o órgão competente reconhecer o afastamento do efeito repristinatório, quando este se verifique.

4 - A retroatividade da declaração de invalidade não afeta os casos julgados nem os atos administrativos que se tenham tornado inimpugnáveis, salvo, neste último caso, quando se trate de atos desfavoráveis para os destinatários.»

O CPA reformado vem assim criar um regime de invalidade administrativa que consiste numa prerrogativa dada à Administração de poder declarar a invalidade de regulamentos que violarem os respetivos parâmetros. A declaração administrativa da invalidade ou anulação oficiosa do regulamento é uma das formas de cessação da vigência do regulamento⁸⁶.

Esta invalidade «pré-contenciosa» vem abrir a porta à possível solução de questões relativas a regulamentos que padeçam de algum desvalor, mediante

⁸⁶ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*, pp. 440. Tal parece ser um retrocesso. Desde logo, como referimos anteriormente, os regulamentos fazer parte do bloco legal, bloco de legalidade e a que a Administração se encontra vinculada. Com esta nova figura, da declaração administrativa da invalidade, parece dar-se um golpe no princípio da autovinculação da Administração aos regulamentos que elabora. Neste sentido, *vide* LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*, pp. 442.



decisões da própria Administração, em que reconhece o erro, e previne uma enchente de processos impugnatórios junto dos tribunais administrativos.

Esta é, de facto, uma novidade de maior neste CPA face ao CPA91, ao permitir à Administração aquilo que estava apenas cometido ao poder jurisdicional.

Ora, na prática, a declaração de invalidade administrativa de um regulamento é, uma revogação «encapotada», fundada na invalidade do acto regulamentar e portadora de efeitos retroativos, um pouco como à semelhança da anulação de actos administrativos inválidos, havendo, ainda assim, entre os dois institutos uma diferença: enquanto a declaração administrativa de invalidade de regulamentos é um instituto novo, a anulação de actos administrativos acaba por incorporar o primitivo instituto da declaração de nulidade dos actos pela própria Administração. Todavia, e como bem assinala CARLOS BLANCO DE MORAIS⁸⁷, este regime de invalidade «(...) *deverá manter uma relação de coerência, no respeitante aos respetivos pressupostos e efeitos, com o regime da invalidade contenciosa das mesmas normas julgada pela jurisdição administrativa, já que, no quadro de um raciocínio dogmático, uma mesma norma regulamentar não deve poder desdobrar-se em dois desvalores distintos ou em regimes repressivos com sensíveis dissemelhanças, em razão do órgão que a aprecia e declara. (...)*»

Importante na leitura deste artigo 144.º do CPA é não descurar uma leitura, ao mesmo tempo, das normas processuais para impugnação contenciosa dos regulamentos administrativos. Aliás, para o olho mais ou menos atento, é perceptível que o artigo 144.º condensa, com exclusão de referências que, pela natureza das coisas, não se aplicam aqui, o conjunto dos artigos 72.º a 77 do CPTA. Ainda assim, existem especialidades sobre o regime de invalidade

⁸⁷ CARLOS BLANCO DE MORAIS, "A impugnação dos regulamentos no Contencioso Administrativo Português", pp. 45.



administrativa no CPA que não constam do atual CPTA e que devem ser tidos em consideração.

3.3.1. Objecto

O objecto da declaração administrativa da invalidade ou anulação oficiosa do regulamento é, precisamente, fazer cessar a vigência de um regulamento administrativo por via de um ato da entidade emissora desse regulamento. Ou seja, a invocação deve ser dirigida ao órgão que aprovou o regulamento.

Questão controversa se pode levantar quanto à situação em que estamos perante um regulamento que padece de uma ilegalidade orgânica, isto é, foi aprovado por órgãos absoluta ou relativamente incompetente. Junto de quem deve ser reivindicada a ilegalidade deste regulamento, o órgão que detinha a competência legal para o emitir ou o órgão que o emitiu invadindo a competência daquele outro órgão?

É de nos parecer que a resposta só poderá ir no segundo sentido. Um ato praticado pelo órgão é sempre um ato desse órgão. Não compete a outro órgão ou ente administrativo julgar da validade ou invalidade dos atos, mas sim aos tribunais. Assim, se um órgão aprova irregularmente um regulamento, qualquer que seja a invalidade que padeça, é esse mesmo órgão que pode, apenas e só, declarar a sua invalidade oficiosamente⁸⁸.

3.3.2. Legitimidade

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 144.º do CPA, a invalidade dos regulamentos pode ser invocada quer oficiosamente, quer por qualquer

⁸⁸ Contrariamente à solução que o mesmo Código consagra no âmbito da invalidade do acto administrativo, no n.º 6 do artigo 169.º. Compreende-se a solução consagrada no âmbito do acto administrativo pela sua potencial incidência mais lesiva na esfera dos particulares. Parece-nos não ser a mesma situação no âmbito do regulamento administrativo.



interessado. Ora, os interessados são os sujeitos que o n.º 2 do artigo 137.º define como tal, ou seja, aqueles que são diretamente prejudicados ou lesados nos seus direitos e interesses legalmente protegidos pelos efeitos da norma administrativa ou entes associativos que os representem (cf. ainda n.º 1 do artigo 147.º do CPA).

3.3.3. Meios

Quanto ao meio que os interessados podem usar para requerer tal declaração, dispõe o artigo 147.º do CPA que o direito à impugnação da validade dos regulamentos pelos interessados pode ser exercido, consoante o caso, mediante reclamação⁸⁹ para o órgão autor do regulamento ou mediante recurso hierárquico⁹⁰ para o órgão com competência para o efeito, caso o exista.

3.3.4. Prazos

Quanto aos limites temporais para a invocação da invalidade, temos uma regra geral e uma regra especial ou exceção. Vejamos:

a) Regra geral: a todo o tempo

A regra geral contida na norma ínsita no n.º 1 do artigo 144.º do CPA é a que a invalidade regulamentar pode ser invocada a todo o tempo. Isto é, não existe um prazo para a invocação de uma ilegalidade de que padeça o regulamento ou alguma norma contida no dispositivo legal.

Esta é igualmente a regra aplicável nos casos em que o regulamento administrativo enferme de uma ilegalidade «formal ou procedimental» da qual resulte a sua inconstitucionalidade (cf. n.º 2 do artigo 144.º do CPA, *a contrario*),

⁸⁹ Sobre a figura da reclamação, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 637 e ss.

⁹⁰ Sobre a figura do recurso hierárquico, *vide* DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, pp. 640 e ss.



como seja o caso de ofensas ao disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 112.º da CRP⁹¹, tais como a falta de habilitação legal ou uso indevido de uma dada forma regulamentar.

É ainda passível de invocação a todo o tempo invalidades que se prendam com casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei (cf. n.º 2 do artigo 144.º, *in fine*, do CPA).

Todas estas situações farão o regulamento administrativo padecer de um desvalor de nulidade.

b) Prazo de seis meses

Ora, a grande novidade introduzida na revisão de 2015 em matéria de invalidade regulamentar é precisamente esta: o CPA vem agora determinar, no n.º 2 do artigo 144.º, um prazo de seis meses, a partir da data da publicação, para que os regulamentos que enfermem de vícios «formais ou procedimentais» e dos quais não resulte inconstitucionalidade, possam ser impugnados administrativamente (e contenciosamente, como se verá) ou declarados oficiosamente inválidos pela Administração.

Aqui, o desvalor associado parece ser próximo à anulabilidade.

⁹¹ «**Artigo 112.º**

Actos normativos

(...)

6. Os regulamentos do Governo revestem a forma de decreto regulamentar quando tal seja determinado pela lei que regulamentam, bem como no caso de regulamentos independentes.

7. Os regulamentos devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão.

(...)



3.3.5. Efeitos

a) *Eficácia retroactiva*

A declaração administrativa da invalidade produz eficácia com carácter *ex-tunc*, operando a mesma desde a data da declaração, até á data de emissão do regulamento (cf. n.º 3 do artigo 144.º CPA).

Isto traduz-se na eliminação da norma e, conseqüentemente, de todos os actos administrativos que lhe nela se fundaram, excepto os que se consolidaram mediante a formação de caso julgado bem como os que se tornaram inimpugnáveis contenciosamente.

Todavia, o n.º 4 do artigo 144.º do CPA permite que o efeito repressivo da declaração administrativa de invalidade afete os actos inimpugnáveis, se estes forem desfavoráveis para os destinatários (trata-se de um regime mais amplo do que o do n.º 3 do artigo 76.º do CPTA que só admite a afetação de atos inimpugnáveis pelos efeitos da invalidade regulamentar no caso de a norma respeitar a matéria sancionatória e for de conteúdo menos favorável ao particular).

Ao contrário do que se encontra estabelecido no artigo 282.º da CRP ou no n.º 2 do artigo 76.º do CPTA, a Administração não dispõe de competência para salvaguardar efeitos póstumos da norma e imprimir à declaração de invalidade apenas uma eficácia repressiva *ex nunc*, com fundamento em segurança jurídica, equidade ou interesse público de excecional relevo. Tal solução, se tivesse sido inscrita na lei, envolveria um excesso de discricionariedade da Administração na configuração constitutiva dos efeitos da invalidade administrativa que seria suscetível de desfigurar o instituto⁹², de lhe retirar utilidade, de ofuscar os

⁹² Em igual sentido, CARLOS BLANCO DE MORAIS, "A impugnação dos regulamentos no Contencioso Administrativo Português", pp. 48.



princípios da imparcialidade e igualdade e de frustrar as expectativas dos particulares.

b) Efeito repristinatório

A declaração da invalidade administrativa de um regulamento determina «a repristinação das normas que ele haja revogado», procurando assim restabelecer a situação existente prévia à ocorrência da invalidade.

Todavia, o órgão competente pode afastar o efeito repristinatório, se as normas repristinadas forem, elas próprias, inválidas ou tiverem deixado de vigorar por outro motivo distinto da revogação, como é o caso da caducidade (cf. n.º 3 do artigo 144.º do CPA).

*c) Outros efeitos no âmbito da impugnação administrativa de regulamento:
a remissão do n.º 3 do artigo 147.º do CPA*

Entre as novidades do novo regime dos regulamentos administrativos no CPA, encontramos a norma do n.º 3 do artigo 147.º que determina que à impugnação administrativa de regulamentos é aplicável o disposto nos artigos 189.º e 190.º do CPA para a impugnação de actos administrativos.

Assim, dessa remissão feita para o artigo 189.º do CPA, resulta, com as necessárias adaptações, que as impugnações administrativas de regulamentos, suspendem os efeitos da norma regulamentar, quando:

- i. Essas impugnações administrativas tiverem carácter necessário (n.º 1 do artigo 189.º do CPA);
- ii. Em caso de impugnação facultativa, a lei determine esse efeito suspensivo (n.º 2 do art.º 189.º do CPA);



- iii. Em caso de impugnação facultativa, o autor do regulamento, "*ex officio*" ou a pedido do interessado, considere que a sua execução imediata possa causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao destinatário e a suspensão não gere prejuízo de maior gravidade para o interesse público (n.º 2 do artigo 189.º do CPA)⁹³.

Os interessados dispõem ainda da faculdade de, a qualquer momento, pedir a suspensão dos efeitos de norma regulamentar, tendo a Administração que decidir no prazo de cinco dias, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 189.º do CPA). Na apreciação do pedido a Administração afere a probabilidade séria de veracidade dos factos alegados pelo interessado, devendo, em caso dessa verificação, ser decretado o efeito suspensivo.

Todo o regime que acabámos de excursar não prejudica, naturalmente, o pedido de suspensão de eficácia da norma contenciosamente, nos termos da legislação aplicável.

Além dos efeitos mencionados supra, ainda é possível existirem consequências sobre os prazos no contencioso. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 190.º do CPA, a utilização de meios e impugnação administrativa facultativos contra os regulamentos suspende os prazos de propositura de acções nos tribunais administrativos, só retomando o respetivo curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respetivo prazo legal.

A suspensão do prazo de propositura de acções acabada de mencionar não prejudica o interessado de propor acções nos tribunais administrativos na

⁹³ Tal como acontece no âmbito do contencioso administrativo, deve caber ao lesado demonstrar, cabalmente, a gravidade e o carácter irreparável do prejuízo ou lesão derivada de regulamento imediatamente exequível (cf. Acórdão do STA de 9/1/2007, proc. n.º 869/06).



pendência da impugnação administrativa ou de requerer a adoção de medidas cautelares, conforme o disposto no n.º 4 do artigo 190.º do CPA.

3.4. O regime processual para a impugnação dos regulamentos administrativos

A alínea b) e d) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF⁹⁴ estabelecem que se encontra no âmbito da jurisdição administrativa: a fiscalização da legalidade das normas emanadas por órgãos da Administração Pública, ao abrigo de disposições de direito administrativo (alínea b)); a fiscalização da legalidade das normas emitidas por quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, no exercício de poderes públicos (alínea d)). Ainda no ETAF, é estabelecido, no n.º 1 do artigo 44.º, que é da competência dos tribunais administrativos de círculo o conhecimento, em primeira instância, de todos os processos do âmbito da jurisdição administrativa e cuja competência, em primeiro grau de jurisdição não esteja cometida a um dos tribunais superiores⁹⁵, o que é, naturalmente, o caso da nossa matéria. Quer isto dizer que pode um cidadão, que se sinta lesado num seu direito ou interesse legalmente protegido, obter tutela junto dos tribunais administrativos e pedir a declaração de ilegalidade de normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do CPTA⁹⁶.

Com a revisão de 2015, o processo que tenha por objecto a impugnação de normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo, segue a forma da nova acção administrativa (cf. alínea d) do n.º 1 do artigo 37.º do CPTA),

⁹⁴ Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro, sucessivamente autorizado.

⁹⁵ Ou seja, o artigo 44.º terá de ser lido em conjunto com o artigo 24.º (Competência da Secção de Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo) e artigo 37.º (Competência da Secção de Contencioso Administrativo de cada tribunal central administrativo), todos do ETAF.

⁹⁶ Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro



sendo que as disposições particulares da matéria relativa à impugnação de normas encontram-se no título II, capítulo II, secção III, artigos 72.º a 77.º do CPTA.

Será precisamente os aspectos relativos a esta secção, com excepção do artigo 77.º, relativo à condenação à emissão de normas, que se analisa em seguida.

3.4.1. Objecto

A impugnação de normas no contencioso administrativo tem por objecto a declaração da ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios ou derivados da invalidade de actos praticados no âmbito do respectivo procedimento de aprovação (cf. n.º 1 do artigo 72.º do CPTA). Desde logo o conceito de «*norma impugnável*» deve ser entendido num sentido amplo, isto é, incluir todas as disposições de direito administrativo com carácter geral e abstracto que visem a produção de efeitos permanentes numa relação intersubjectiva⁹⁷.

Dito isto, o que significa então a expressão “normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo”? Significa basicamente toda a actividade regulamentar de todas as entidades dotadas de poderes públicos e com competência para a emissão de normas ao abrigo de disposições de direito administrativo⁹⁸. Isto inclui, inclusive, sujeitos privados que exerçam poderes

⁹⁷ Neste sentido, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça Administrativa – Lições*, 14ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, pp. 191, nota 467. Ainda de notar que, em matéria urbanística, e de acordo com a jurisprudência do STA, o meio processual apto a impugnar disposições de planos urbanísticos será através de um pedido de impugnação de normas. Cf. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Justiça Administrativa – Lições*, pp. 191, nota 467; Acórdão do STA de 22/10/2003, proc. n.º 1184/02.

⁹⁸ Sobre o poder normativo de entidades privadas com poderes públicos, vide PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 694 e ss.



públicos (como por exemplo, os concessionários). Quer isto dizer que quaisquer normas jurídicas externas⁹⁹ editadas no exercício da função administrativa são passíveis de ser impugnadas junto dos tribunais administrativos. Trate-se de regulamentos (*stricto sensu*), de estatutos (das associações ou das fundações), de regimentos (de órgãos colegiais) ou de convenções jurídicas de cariz normativo (celebradas entre autoridades administrativas)¹⁰⁰. A impugnação de normas/regulamentos poderá também ter por objecto regulamentos cujo conteúdo tenha natureza não administrativa, isto é, disponha de relações jurídicas civis, comerciais, laborais, etc. Em nosso entender, qualquer que seja o conteúdo do regulamento, as regras, sobre a sua produção (competência, forma, limites e objectivos) são de direito administrativo¹⁰¹.

Por exemplo, a questão relativa aos Instrumentos de Regulamentação Colectiva de Trabalho não negociais, isto é, a portaria de extensão (PE) e a portaria de condições de trabalho (PCT) (cf. n.º 4 do artigo 2.º do Código do Trabalho). A portaria de extensão (artigo 514.º e ss. do CT) destina-se a ampliar o âmbito de aplicação de uma convenção colectiva negociada existente, enquanto que a portaria de condições de trabalho (artigo 517.º e ss. do CT) é emitida nos casos em que não seja possível a extensão (isto é, a emissão de uma portaria de extensão) e não exista associações sindicais ou de empregadores e ainda que estejam em causa circunstâncias sociais e económicas que o justifiquem. Ambas

⁹⁹ E alguns regulamentos internos, desde que lesivos. Neste sentido, vide PEDRO DELGADO ALVES, "O novo regime de impugnação de normas", in Vasco Pereira da Silva (Coord.), *Novas e velhas andanças do Contencioso Administrativo*, Lisboa, AAFDL Editora, 2005, pp. 435 e ss.; ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, "O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar", in *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 210 e ss.

¹⁰⁰ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos anotado*, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 437.

¹⁰¹ Neste sentido, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, "A impugnação e anulação contenciosa dos regulamentos", in *Revista de Direito Público*, Ano I, n.º 2, pp. 43.



as figuras em causa, além de se designarem “portarias”¹⁰², a competência para a sua emissão cabe ao ministro responsável da área laboral, e, no caso das PCT, ao ministro responsável pelo sector de actividade (cf. n.º 1 do artigo 516.º e n.º 1 do 518.º do CT) e o procedimento aplicável é, subsidiariamente, o do CPA (cf. n.º 4 do artigo 516.º e n.º 6 do artigo 518.º, que manda aplicar os n.ºs 2 a 4 do artigo 514.º).

A LOSJ¹⁰³, no seu artigo 126.º, relativo à competência cível das secções de trabalho, diz o n.º 1, al. a) deste artigo que compete às secções do trabalho conhecer, em matéria cível das questões relativas à anulação e interpretação dos instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho que não revistam natureza administrativa (sublinhado nosso). Neste sentido, parece-nos que quanto a questões de invalidade, quer das portarias de extensão quer das portarias de condições de trabalho, que digam respeito ao procedimento de aprovação (cf. n.º 1 do artigo 72.º, *in fine* do CPTA) será materialmente competente os tribunais administrativos¹⁰⁴. Mas apenas em relação a invalidades procedimentais. Se a questão for relativa ao conteúdo das mesmas, nestes casos já será da competência das secções de trabalho dos tribunais cíveis a apreciação, sendo o meio adequado a acção de anulação e interpretação de cláusulas de convenções colectivas de trabalho (artigo 183.º e ss. do Código de Processo do Trabalho¹⁰⁵).

Uma outra questão, que julgamos relevante abordar aqui, é a problemática dos regulamentos administrativos que são emitidos através de acto legislativo.

¹⁰² Também já foram designadas de “regulamento”.

¹⁰³ Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto.

¹⁰⁴ Neste sentido, ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar”, pp. 206.

¹⁰⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 480/99, de 9 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de Dezembro; Decreto-Lei n.º 38/2003, de 8 de Março; Decreto-Lei n.º 295/2009, de 13 de Outubro; Lei n.º 63/2013, de 27 de Outubro.



Isto porque, no âmbito do nosso ordenamento, a Constituição atribui poder legislativo ao Governo, órgão superior da Administração Pública (artigo 182.º da CRP), num vasto leque de matérias (artigo 198.º da CRP). Sendo difícil encontrar uma fronteira clara¹⁰⁶ entre aquilo que é função legislativa e função administrativa ou o que será matéria legislativa e matéria regulamentar, com grande probabilidade, não poderá ser possível aqui aplicar a regra¹⁰⁷ que vale para os actos administrativos, da impugnação junto dos tribunais administrativos, independentemente da sua forma (cf. n.º 4 do artigo 268.º da CRP e n.º 1 do artigo 52.º do CPTA). E é preocupante, dado que o sistema confere assim uma possível «fuga à legalidade» ao Governo, dado que nem tribunais administrativos nem o Tribunal Constitucional (incompetente para questões de legalidade simples) serão competentes para controlar a legalidade de normas materialmente administrativas, mas emitidas sob a forma de Decreto-Lei¹⁰⁸.

A acrescentar às considerações já tecidas sobre o objecto da impugnação de normas, há um outro. Já vimos que o objecto da impugnação de normas é a declaração de ilegalidade de normas, mas nem todas. E referimo-nos neste momento à operatividade da norma.

O n.º 1 e 2 do artigo 73.º do CPTA, quer no que concerne à declaração de ilegalidade com força obrigatória geral quer à declaração de ilegalidade com

¹⁰⁶ Sobre este tema, na jurisprudência do STA, *vide* Acórdão do STA de 5/12/2007, proc. n.º 1111/06; Acórdão do STA de 21/1/2009, proc. n.º 811/08; Acórdão do STA de 26/6/2014, proc. n.º 500/14; Acórdão do TCA-Norte 2/2/2012, proc. n.º 00007/10.0BCPRT ; Acórdão do TCA-Norte de 25/10/2012, proc. n.º 00008/10.8BCPRT; Acórdão do TCA-Sul de 18/10/2012, proc. n.º 8975/12, disponíveis em www.dgsi.pt.

¹⁰⁷ Neste sentido, ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, "O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar", pp. 209 e ss.

¹⁰⁸ Mas atenção, não se pense que estas situações apenas poderão acontecer sob forma de Decreto-Lei. Veja-se o caso de uma intervenção materialmente regulamentar, através de Lei, pela Assembleia da República, em J. J. GOMES CANOTILHO, "Anotação ao Acórdão n.º 1/97, proc. n.º 845/96", in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.ºs 3875/3876, ano 130º, Julho/Julho de 1997, pp. 80 e ss.



efeitos circunscritos ao seu caso, limita a impugnação de normas àquelas que sejam *imediatamente operativas*. O que significa ser uma norma *imediatamente operativa*¹⁰⁹? Como ensina MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA¹¹⁰, a norma é imediatamente operativa quando o «efeito da norma regulamentar projecta-se na esfera jurídica das pessoas abrangidas pela sua previsão sem dependência de actos jurídicos, nomeadamente de actos administrativos de aplicação; basta que uma pessoa preencha em concreto os requisitos definidos abstractamente na norma para que esta medida ou estatuição se lhe aplique (...)».

Às normas *imediatamente operativas* contrapõem-se as normas *mediatamente operativas*, que serão aquelas que «operam os seus efeitos através de actos administrativos de aplicação, a situações individuais e concretas, da disciplina geral e abstracta contida nos regulamentos: sem isso, a estatuição do regulamento não se incrusta na esfera jurídica dos seus potenciais destinatários.» Ou seja, «o benefício ou o sacrifício previsto no regulamento só potencialmente favorecem ou prejudicam as esferas jurídicas dos respectivos destinatários: só actos concretos posteriores tomarão esse benefício ou sacrifício em realidades jurídicas efectivas e actuais.»¹¹¹

Assim, e nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 73.º do CPTA, será apenas possível, a título principal, impugnar normas administrativas que sejam *imediatamente operativas*. Questão que se coloca a seguir é: e as “outras”?

A ilegalidade de normas que sejam apenas *mediatamente operativas* só poderá ser possível de suscitar, a título incidental, no âmbito de processo que

¹⁰⁹ Na jurisprudência do STA, vide Acórdão do STA de 7/7/1987, proc. n.º 24404; Acórdão do STA de 19/11/2003, proc. n.º 1314/03; Acórdão do STA de 10/2/2004, proc. n.º 1761/03, disponíveis em www.dgsi.pt.

¹¹⁰ “A impugnação e anulação contenciosa dos regulamentos”, pp. 34.

¹¹¹ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, “A impugnação e anulação contenciosa dos regulamentos”, pp. 34.



seja dirigido contra um acto de aplicação dessa norma, sendo que não teremos neste caso uma declaração de ilegalidade da norma, mas a mera desaplicação da mesma ao caso concreto (cf. n.º 3 do artigo 73.º).

3.4.2. Tipos de pedidos

No âmbito da impugnação de normas é possível fazer dois tipos de pedidos, a título principal, diferentes: o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral (cf. n.º 1 do artigo 73.º do CPTA); e o pedido de declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao seu caso (cf. n.º 2 do artigo 73.º do CPTA). Temos ainda uma terceira forma de suscitar a ilegalidade de uma norma administrativa, a título incidental, no âmbito do processo dirigido contra um acto de aplicação (cf. n.º 3 do artigo 73.º do CPTA). Todos estes pedidos têm “âmbitos de acção” diferentes, como iremos ver.

a) Declaração de ilegalidade com força obrigatória geral

A declaração de ilegalidade com força obrigatória geral corresponde a uma forma de controlo principal e abstracto de normas administrativas, destinadas a erradicá-las do ordenamento jurídico com fundamento em ilegalidade. Escusado será dizer que esta declaração de ilegalidade com força obrigatória geral é uma figura decalcada e inspirada no modelo de fiscalização da constitucionalidade consagrado na CRP (como veremos mais à frente).

Ora, que ilegalidades falamos neste caso? O pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral só poderá apenas ser fundamentado em ilegalidades simples (cf. n.º 2 do artigo 72.º, *à contrario*), a saber¹¹²:

¹¹² RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos anotado*, pp. 438.



- i) violação de Direito Internacional Público ou Direito da União Europeia;
- ii) violação de preceitos legais (da respectiva lei habilitante ou de quaisquer outras leis ordinárias;
- iii) violação de princípios de direito administrativo que não tenham consagração constitucional¹¹³;
- iv) violação de normas regulamentares às quais as normas impugnadas estejam juridicamente infra ordenadas;
- v) violação de preceitos de natureza contratual (por exemplo, constantes de contratos de concessões de bens, obras ou serviços públicos).

b) Declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso

A declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso, corresponde à segunda forma de controlo principal e abstracto de normas administrativas.

Esta figura foi introduzida pela primeira vez pelo CPTA em 2002 e alvo de críticas¹¹⁴. Desde logo porque o resultado prático desta declaração era uma “desaplicação” a título principal, subsistindo a norma considerada ilegal no ordenamento. Era também o principal meio, em termos de impugnação de

¹¹³ Daí que tenha sido um disparate a afirmação feita no Acórdão do STA de 18/8/2004, proc. n.º 801/04, (disponível em www.dgsi.pt) de que “os artigos 3.º e ss. do CPA, em que se enunciam vários princípios ordenadores da actividade administrativa, não constituem parâmetros de aferição da ilegalidade dos regulamentos, já que esta advém sempre da infidelidade deles relativamente à fonte legal de que imediatamente promanam”. Além de ser completamente descabida a afirmação quanto aos princípios, a generalização que é feita quando à fonte da ilegalidade de regulamentos ser “a fonte legal de que imediatamente promanam” é totalmente absurda, esquecendo-se, por exemplo, de algo que está (e sempre esteve) previsto no CPTA, que são os vícios derivados da invalidade de actos do procedimento de aprovação. A suportar ainda o facto de os princípios de direito administrativo (que não tenham consagração constitucional) são parâmetro de validade das normas administrativas, há ainda a base legal, do artigo 75.º do CPTA, que estabelece que o próprio “juiz pode decidir **com fundamento na ofensa de princípios** (...) diversos daqueles cuja violação haja sido invocada” (negrito nosso).

¹¹⁴ Cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, pp. 421 e ss.



normas, que antes da reforma de 2015, estava ao dispor dos particulares e dos actores populares, isto porque o pedido de declaração de ilegalidade com força obrigatória geral era mais restrito em termos de legitimidade e ainda a exigência de três casos concretos de desaplicação da norma. Ora, o regime que, afinal, resultava da versão do CPTA em 2002 era confuso e sem lógica¹¹⁵. Qual era lógica de, num processo que é tipicamente o mais objectivista¹¹⁶ ter, desde logo, como meio impugnatório principal de normas algo que apenas desaplicaria ao caso concreto uma norma considerada ilegal, e mais, ser, em termos de legitimidade, o mais abrangente?

Na reforma de 2015 o legislador parece ter entendido que esta figura, a ser mantida no código, teria de “mudar de figura”. E foi isto mesmo que aconteceu com a alteração do n.º 2 do artigo 73.º do CPTA para um verdadeiro novo meio impugnatório de normas. E como tínhamos dito anteriormente, este pedido tem um âmbito completamente diferente da declaração com força obrigatória geral.

Quais são, então, as ilegalidades que podem ser invocadas neste pedido? Nos termos do n.º 2 do artigo 73.º são os fundamentos de ilegalidade do artigo 281º da CRP. Que fundamentos são estes? Nos termos do n.º 1 deste artigo serão os seguintes:

- i) a inconstitucionalidade de quaisquer normas (alínea *a*));
- ii) a ilegalidade de quaisquer normas constantes de acto legislativo com fundamento em violação de lei com valor reforçado (alínea *b*));

¹¹⁵ Cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, pp. 422.

¹¹⁶ Cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, pp. 422; MÁRIO JORGE LEMOS PINTO, *Impugnação de Normas e Ilegalidades por Omissão*, pp. 303 e ss.



- iii) a ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma regional, com fundamento em violação do estatuto da região autónoma (alínea c));
- iv) A ilegalidade de quaisquer normas constantes de diploma emanado dos órgãos de soberania com fundamento em violação dos direitos de uma região consagrados no seu estatuto (alínea d)).

A primeira questão que pode surgir é: então, mas o n.º 2 do artigo 72.º do CPTA não exclui deste regime os fundamentos deste mesmo n.º 1 do artigo 281.º da CRP? Ora, é verdade que exclui, mas a leitura atenta percebe-se que a redacção do artigo (aliás, manteve-se igual¹¹⁷ face à versão anterior à reforma de 2015) menciona a exclusão destes fundamentos em relação à declaração de ilegalidade com força obrigatória geral.

Ainda assim, será conforme à constituição este n.º 2 do artigo 73.º do CPTA?

Isto mesmo é colocado em causa por LICÍNIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA¹¹⁸, invocando, essencialmente, duas ordens de razões:

- i) em primeiro lugar, estaria em causa a violação do artigo 221.º da CRP, isto é, a competência exclusiva do Tribunal Constitucional para «*administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional*»¹¹⁹;

¹¹⁷ Sendo que Vasco Pereira da Silva entendia que já seria possível invocar violação de disposições constitucionais. Cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, pp. 427 e ss.

¹¹⁸ LICÍNIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA, "O novo regime do CPTA em matéria de impugnação de normas: como transpor a inconstitucionalidade do art. 73.º, n.º 2?", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 114 (Nov/Dez), 2015, pp. 16 e ss.

¹¹⁹ Cf. LICÍNIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA, "O novo regime do CPTA em matéria de impugnação de normas: como transpor a inconstitucionalidade do art. 73.º, n.º 2?", pp. 24.



- ii) em segundo lugar, haveria uma violação do princípio da tipicidade dos mecanismos de controlo da constitucionalidade¹²⁰.

Tal como é reconhecido pelos próprios autores¹²¹, se bem lido e analisado este n.º 2 do artigo 73.º do CPTA, chegamos à conclusão da sua não inconstitucionalidade, antes pelo contrário, será um tipo de pedido de extrema utilidade e que vem alargar a concretização do n.º 5 do artigo 268.º da CRP. Ora, desde logo, estamos a falar de um tipo de pedido próximo à mera “desaplicação”, ou seja, recusa de aplicação de normas ilegais ou até mesmo inconstitucionais, dado que a própria Constituição confere esse poder aos tribunais, o seu artigo 204.º, mas, se dúvidas constitucionalidade continuarem a existir, desaparecem com a alínea a) do n.º 1 do artigo 280.º da CRP. E porquê? Porque este artigo confere a última palavra sobre matérias de constitucionalidade ao TC, dado que cabe recurso para o TC das decisões dos tribunais que recusem a aplicação de qualquer norma com fundamento na sua inconstitucionalidade. E será mesmo esta a *ratio* do nosso sistema de constitucionalidade, é que a última palavra caiba ao tribunal com essa competência única de apreciar a inconstitucionalidade (cf. n.º 1 do artigo 223.º da CRP).

Deste modo, este pedido de declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso pode muito bem ser encarado como um novo mecanismo ao dispor dos administrados de reagirem junto dos tribunais administrativos contra normas regulamentares que padeçam daquele que é o vício mais grave do ordenamento, que é a inconstitucionalidade, já que o acesso directo ao TC está vedado aos cidadãos. Estaremos mesmo na presença de uma espécie de

¹²⁰ Cf. LICÍNIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA, “O novo regime do CPTA em matéria de impugnação de normas: como transpor a inconstitucionalidade do art. 73.º, n.º 2?”, pp. 25.

¹²¹ Cf. LICÍNIO LOPES MARTINS e JORGE ALVES CORREIA, “O novo regime do CPTA em matéria de impugnação de normas: como transpor a inconstitucionalidade do art. 73.º, n.º 2?”, pp. 26 e ss.



«recurso de amparo» do direito hispano-americano ou «queixa constitucional» do direito alemão, só que não ao nível da jurisdição constitucional.

3.4.3. Legitimidade

a) Particular

Tem legitimidade, desde logo, para pedir, tanto a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral como a declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso, aquele que seja «*directamente prejudicado pela vigência da norma ou possa vir previsivelmente a sê-lo em momento próximo(...)*» (cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 73.º do CPTA). Significa isto que o legislador, em ambos os pedidos principais, pretendeu conferir legitimidade processual activa a quem já sofreu a lesão na sua esfera ou possa vir a sofrer. E isto não se refere a normas mediamente operativas. Como destringem RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA¹²², teremos uma legitimidade interessada, isto é, aquele que já sofreu a lesão possui já um interesse directo e pessoal na invalidação da norma. Teremos, por sua vez, uma legitimidade pré-interessada para o segundo caso, e a determinação deste círculos de pessoas pressuporá dois juízos: o primeiro, que diz respeito à possibilidade séria de lesão do autor, possibilidade esta que terá de se determinar por um juízo de verosimilhança; no segundo juízo, terá de se averiguar a proximidade temporal da aplicação da norma. Ora, verdade seja dita, tendo a revisão de 2015 reduzido a possibilidade de impugnação, a título principal, a normas imediatamente operativas, o exemplo mais próximo de uma legitimidade pré-interessada será o caso de um regulamento em *vacatio legis*. O regime claramente inova e é mais favorável agora ao particular, face ao que estava consagrado anteriormente, onde o particular precisava que tivesse existido

¹²² RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos anotado*, pp. 442 e ss.



uma desaplicação em três casos concreto para pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral¹²³.

b) Actor popular

A legitimidade popular é uma imposição constitucional¹²⁴, consagrada no n.º 3 do artigo 52.º da CRP. Dispõe este mesmo artigo o seguinte: «É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) Promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural; b) Assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.»

Por obrigação constitucional, foi então consagrado, na legislação processual administrativa, o n.º 2 do artigo 9.º do CPTA, que confere legitimidade, independentemente de ter interesse pessoal na demanda, a qualquer pessoa, associações e fundações¹²⁵ defensoras dos interesses em causa, para propor e intervir, nos termos previstos na lei, em processos principais e cautelares destinados à defesa de valores e bens constitucionalmente protegidos, como a

¹²³ Sobre esta questão, ao nível da jurisprudência do STA, vide Acórdão do STA de 19/6/2014, proc. n.º 579/14, disponível em www.dgsi.pt.

¹²⁴ PAULO OTERO, "A acção popular: configuração e valor no actual Direito português", pp. 876 e ss.

¹²⁵ Sendo que, nos termos do artigo 3º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto (Direito de Participação Procedimental e de Acção Popular, constituem requisitos da legitimidade activa das associações e fundações: a) A personalidade jurídica; b) O incluírem expressamente nas suas atribuições ou nos seus objectivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de acção de que se trate; c) Não exercerem qualquer tipo de actividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais.



saúde pública, o ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território, a qualidade de vida, o património cultural e os bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, assim como para promover a execução das correspondentes decisões jurisdicionais.

Nos termos do n.º 1 do artigo 73.º do CPTA, os actores populares, após a revisão de 2015, passaram a ter legitimidade para pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral. Esta alteração é de aplaudir. Na redacção original do CPTA, os actores populares eram parte legítima para o pedido de declaração com efeitos circunscritos ao caso concreto¹²⁶ e ainda tinham a possibilidade de requererem ao Ministério Público a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral sem a verificação da recusa de aplicação em três casos concretos¹²⁷.

Além da clarificação de regime, faz muito mais sentido, - tendo em conta os interesses em presença, ou seja, os interesses que a figura do actor popular representa e pretenderá fazer valer em juízo -, que seja conferida legitimidade aos actores populares no âmbito da declaração de ilegalidade com força obrigatória geral.

c) Ministério Público

O Ministério Público é o garante da legalidade administrativa¹²⁸. É à volta desta premissa que a legitimidade do Ministério Público é construída. Desde logo

¹²⁶ Com toda a “trapalhada” que daí advinha em matéria, por exemplo, de efeitos da sentença, dado que só por si, a declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos já é uma “trapalhada” quanto a efeitos.

¹²⁷ Para uma violenta crítica a como estava “desenhado” o modelo de legitimidade do actor popular no CPTA na versão de 2002, vide VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, pp. 418 e ss.

¹²⁸ Nos termos do artigo 2.º do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, «[o] Ministério Público representa o Estado, defende os interesses que a



no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA, e aqui no âmbito da impugnação de normas. O Ministério Público tem legitimidade para:

- i) pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, nos termos do n.º 1 do artigo 73.º do CPTA;
- ii) **tem o dever** (negrito nosso) de pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral quando tenha conhecimento de três decisões de desaplicação de uma norma com fundamento na sua invalidade (cf. n.º 4 do artigo 73.º do CPTA);
- iii) e tem, ainda, **o dever** (negrito nosso) de recorrer de decisões de primeira instância que declarem a ilegalidade com força obrigatória geral (cf. n.º 4 do artigo 73.º, *in fine*, do CPTA)

Para tal, nos termos do n.º 4 do artigo 73.º do CPTA, devem as secretarias judiciais remeterem, ao representante do Ministério Público junto do tribunal, certidão das sentenças que tenham desaplicado ou declarado a ilegalidade com força obrigatória geral de quaisquer normas emitidas ao abrigo de disposições de direito administrativo.

d) Presidentes dos órgãos colegiais

A revisão de 2015, em relação à declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, decidiu atribuir legitimidade aos presidentes dos órgãos colegiais, em relação a normas emitidas pelos respectivos órgãos. Será apenas e

*lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a ação penal orientado pelo princípio da legalidade e **defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição, do presente Estatuto e da Lei.***» (negrito nosso). É nesta premissa que, no âmbito das atribuições cometidas ao Ministério Público, a alínea f) do n.º 1 do artigo 4.º do seu Estatuto refere que «[c]ompete, especialmente, ao Ministério Público: (...) f) Intentar ações no contencioso administrativo para defesa do interesse público, dos direitos fundamentais e da legalidade administrativa; (...)».



só¹²⁹ no âmbito deste pedido impugnatório que o presidente do órgão colegial tem legitimidade.

3.4.4. Prazos

Em matéria de prazos, a reforma ao CPTA manteve e inovou. Manteve o agora n.º 1 do artigo 74.º, que dispõe que a declaração de ilegalidade de normas pode ser pedida a todo o tempo. O fundamento da impugnabilidade a todo tempo de normas administrativas é fácil de entender: como explica GARCÍA DE ENTERRÍA e RAMÓN FERNANDEZ¹³⁰, se a ilegalidade de uma norma regulamentar se sanasse, como acontece com os actos administrativos, pelo decurso do tempo, estaria em causa, verdadeiramente, uma nova causa de derrogação e afastamento das leis, a sua revogação por efeito da consolidação das normas administrativas ilegais. Seria obviamente inadmissível.

Mas esta solução era alvo de críticas, nomeadamente de RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA que entendiam que esta solução devia ser *"matizada ou afastada no que respeita a algumas ilegalidades procedimentais desprovidas de gravidade, as quais, até por razões de segurança jurídica, melhor seria que estivessem sujeitas a prazo de arguição"*¹³¹.

Ora pois bem, a reforma de 2015 foi no sentido desta crítica, e consagrou *ex novo* o n.º 2 do artigo 74.º que prevê que, para os casos pedidos com base em ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte inconstitucionalidade, a declaração de ilegalidade de norma ou regulamento só possa ser pedida no prazo

¹²⁹ Nota para o facto de o presidente o órgão que omite normas também tem legitimidade para pedir ao tribunal administrativo a condenação à sua emissão (cf. n.º 1 do artigo 77.º do CPTA).

¹³⁰ Cf. GARCÍA DE ENTERRÍA e RAMÓN FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol I, Madrid, Civitas, 1998, pp. 209 e ss.

¹³¹ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA e MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos anotado*, pp. 439.



de seis meses, contado da data da publicação, salvo se houver carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei. Isto merece algumas considerações para se entender afinal o seu alcance.

Em primeiro lugar, esta disposição tem a sua “gémea” no CPA, no n.º 2 do artigo 144.º (como já vimos anteriormente), que limita a declaração administrativa de ilegalidade de normas ao mesmo prazo. Em segundo lugar, e pela primeira vez, o legislador estabelece, no quadro do regime da invalidade regulamentar, uma distinção entre os conceitos de invalidade formal e invalidade material. Neste contexto, interessa a ilegalidade «formal ou procedimental», pois a ilegalidade material será arguível a todo o tempo. Assim, este n.º 2 do artigo 74.º do CPTA será aplicável a casos de invalidades por violação de disposições legais atinentes a aspectos de procedimento e a sua exteriorização¹³², mas já não valerá para casos de inconstitucionalidades procedimentais ou formais do regulamento¹³³.

Ainda quanto à parte final do n.º 2 do artigo 74.º do CPTA, quando refere «preterição de consulta pública exigida por lei» deverá interpretar-se no sentido mais extensivo possível de preterição de quaisquer formalidades destinadas ao cumprimento das exigências do princípio da participação¹³⁴ (cf. artigo 12.º do CPA), e que tem, inclusivamente, consagração constitucional, no n.º 5 do artigo 267.º da CRP.

Uma nota final para o facto de estes prazos não serem aplicados a todos os regulamentos. No âmbito do contencioso pré-contratual, qualquer

¹³² Há que atentar aqui ao regime inovador e consagrado *ex novo* no novo CPA, nos artigos 97º e ss.

¹³³ Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Procedimento Regulamentar”, in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2015, pp. 439.

¹³⁴ Neste sentido, *vide* ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “Procedimento Regulamentar”, pp. 439, nota 97.



regulamento ou norma conformadora do procedimento de contratação pública, o prazo é apenas de um mês, nos termos do artigo 101.º do CPTA.

3.4.5. Efeitos

Neste último ponto cabe-nos ainda a análise dos efeitos das declarações de ilegalidade. Nota prévia para o facto de o CPTA apenas prever, no artigo 76.º, os efeitos da declaração de ilegalidade com força obrigatória geral¹³⁵. É por aqui que iniciaremos.

a) Declaração de ilegalidade com força obrigatória geral

Dispõe o n.º 1 do artigo 76.º o seguinte: «*a declaração com força obrigatória geral da ilegalidade de uma norma, nos termos previsto neste Código, produz efeitos desde a data da entrada em vigor da norma, salvo no caso de ilegalidade superveniente.*» Isto é claramente decalcado daquilo que resulta, em sede de efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade, do n.º 1, primeira parte, e n.º 2 do artigo 282.º da CRP.

Daqui resulta duas coisas:

- i) a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral tem efeitos *ex tunc*, ou seja, é como se a norma nunca tivesse vigorado ou existido. Há um total restabelecimento da legalidade, sendo que, quais quer actos praticados «à sombra» da norma eliminada do ordenamento jurídico serão nulos, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA;

¹³⁵ Assim já acontecia em 1984, quando, no ETAF84 (e não na LPTA) foi consagrado o artigo 11º, referente a esta matéria.



- ii) em caso de a ilegalidade da norma vir a acontecer por posterior emissão de norma a que aquela devesse obedecer, ou seja, o fenómeno da ilegalidade superveniente, os efeitos da norma declarada ilegal só serão destruídos até à entrada em vigor da norma parâmetro de validade, sendo válidos todos os actos e efeitos produzidos no período de tempo compreendido entre a data de entrada em vigor da norma regulamentar declarada ilegal e a data de entrada em vigor norma parâmetro de validade.

Mas, tal como acontece em sede de fiscalização da constitucionalidade¹³⁶ (cf. n.º 4 do artigo 282.º da CRP), também aqui é possível a modelação de efeitos, isto é, pode o tribunal determinar que o efeito que se produza não seja *ex tunc* mas antes *ex nunc*, isto é, a partir da data do trânsito em julgado da sentença, com fundamento em: razões de segurança jurídica, de equidade ou de interesse público de excepcional relevo, devendo ser devidamente justificadas (cf. n.º 2 do artigo 76.º do CPTA). Importa ainda atentar à ressalva que o código faz a esta última regra. O n.º 3 do artigo 76.º (introduzido em 2015) vem salvaguardar, a posição daqueles que tenham sido directamente prejudicados por norma imediatamente operativa e que intentaram a acção, da aplicação da modelação de efeitos que possa ser feita pelo tribunal, ou seja, em caso de ser fixado na sentença um *efeito ex tunc*, não está posta em causa a eliminação de efeitos lesivos para a esfera do particular produzidos pela norma declarada ilegal com força obrigatória geral.

¹³⁶ Se bem que com diferenças. Atente-se no que diz o artigo da Lei Fundamental: "*quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excepcional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade **com alcance mais restrito do que o previsto** nos n.ºs 1 e 2.*" (negrito nosso) Enquanto que o TC poderá fixar efeitos de uma forma "mais livre", aqui, em sede de contencioso de normas administrativas, a hipótese de modelação é mais restrita. Ou os efeitos são *ex nunc* (regra geral) ou serão *ex tunc*.



A penúltima questão a ser analisada prende-se com o disposto no n.º 4 do artigo 76.º do CPTA¹³⁷. Neste artigo são salvaguardados, do efeito retroactivo, os casos julgados, os actos administrativos que, entretanto, se tenham tornado inimpugnáveis (caso administrativo decidido¹³⁸), salvo decisão contrária do tribunal quando a norma declarada ilegal respeite a matéria sancionatória e seja de conteúdo menos favorável ao particular. Sendo completamente aceitável e correcta a excepção aos efeitos *ex tunc* do caso julgado, sendo aliás de igual modo consagrada no n.º 3 do artigo 282.º da CRP, sérias dúvidas¹³⁹ se colocam quando à extensão desta salvaguarda aos actos administrativos inimpugnáveis. Já várias foram as críticas¹⁴⁰ tecidas a esta solução ao longo dos anos de vigência desta norma e são várias as tentativas de interpretação restrita ou mesmo de ter-se por não escrita¹⁴¹.

¹³⁷ Na jurisprudência do STA, vide Acórdão de 1/10/2008, proc. n.º 664/08; Acórdão do STA de 12/1/2012, proc. n.º 581/11; Acórdão do STA de 21/3/2012, proc. n.º 209/12.

¹³⁸ Sobre a intangibilidade do «caso administrativo decidido», vide, J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 1014 e ss; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional, Tomo II, O Direito do Contencioso Constitucional*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 225 e ss.

¹³⁹ Recordem-se as fortes críticas ao modelo de efeitos *ex nunc* que resultava do artigo 11.º do ETAF84 e que chegou a estar no anteprojecto do CPTA e que, na prática, traduziria uma solução semelhante, vide PAULO OTERO, “A impugnação de normas no anteprojecto de código de processo nos tribunais administrativos”, pp. 196.

¹⁴⁰ Cf. VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, pp. 428; PEDRO DELGADO ALVES, “O novo regime de impugnação de normas”, pp. 105 e ss. A solução deste último autor era, em nosso entender, a juridicamente mais aceitável. Dizia Pedro Delgado Alves que, desde logo, havia certos dados legais, nomeadamente o artigo 74º e o n.º 1 do artigo 76.º do CPTA, no sentido de que o desvalor legal de que as normas padeceriam era a nulidade. Ora, declaradas ilegais estas normas (que estariam feridas de nulidade) os actos praticados “à sua sombra” seriam nulos, por força da alínea i) do n.º 2 do artigo 133º do antigo CPA, sendo deste modo impugnáveis a todo o tempo (sem prejuízo da possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto consolidadas, os designados «efeitos putativos»).

¹⁴¹ Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, “Dúvidas não metódicas sobre o novo processo de impugnação de normas do CPTA”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 60 (Nov/Dez), 2006, pp. 11 e ss. Não podemos concordar com a autora, desde logo, porque seria uma interpretação aberrativa, algo que não é permitido no nosso ordenamento, além de que violaria as disposições sobre interpretação da lei, nomeadamente o artigo 9º/3 do Código Civil.



Na realidade, teremos de partir da premissa de que a norma está escrita e encontra-se a vigorar entre nós. Em segundo lugar, podemos afirmar com clareza que a norma será inconstitucional, por violação do princípio da legalidade, e, inclusive, contrária ao Direito da União Europeia, mais concretamente devido uma longa jurisprudência já desenvolvida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a relativização do caso administrativo decidido¹⁴², em especial quando estejamos perante normas que concretizem o Direito da União Europeia.

O último ponto de análise tem como ponto de partida o novo n.º 5 do artigo 76.º do CPTA. Dispõe o seguinte: «*a declaração a que se refere o presente artigo implica a reprivatização das normas revogadas, salvo quando estas sejam ilegais ou tenham deixado por outro motivo de vigorar*». Desde logo, como se pode já ver, de novo só tem a formulação e o aparecer num número autónomo. A reprivatização das normas que haviam sido revogadas pela norma declarada ilegal era já uma consequência que decorria da anterior redacção do n.º 1 do artigo 76.º, “*in fine*”. Aquilo que nos parece que esta disposição trás de novo (ou pelo menos, entendemos que seja esta a intenção do legislador) será esclarecer duas questões que se levantava neste domínio¹⁴³, a saber: primeiro, se o julgador do tempo presente, que está a declarar a ilegalidade das normas com força obrigatória geral, tem competência para fiscalizar a conformidade com o bloco de legalidade vigente das normas reprivatizadas¹⁴⁴; segunda, o que acontece em caso de as normas presentes não terem revogado quaisquer normas.

¹⁴² Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar no Código de Processo nos Tribunais Administrativo Revisto”, in *Estudos sobre Regulamentos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 417, nota 31.

¹⁴³ Tal como se levanta no domínio da fiscalização da constitucionalidade, vide JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, pp. 256 e ss.; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional*, pp. 852.

¹⁴⁴ CARLA AMADO GOMES, “Dúvidas não metódicas sobre o novo processo de impugnação de normas do CPTA”, pp. 10 e ss.



À primeira questão, parece-nos correcta a posição defendida por CARLA AMADO GOMES¹⁴⁵, ou seja, sim, o juiz poderá conhecer da legalidade das normas repristinadas, argumentando que, do ponto de vista da economia processual e da unidade do sistema, nomeadamente, que não existam vazios de regulação (se possível). Será isso que, o n.º 5 do artigo 76.º virá responder também.

Mas para que tal aconteça, é necessário que haja normas a repristinar. Leva-nos isto à segunda questão, que em nosso entender o n.º 5 do artigo 76.º, *in fine*, vem prever. Tal como nota PEDRO DELGADO ALVES¹⁴⁶, na maioria dos casos em que estamos perante regulamentos de execução, não foi o novo regulamento a revogar o anterior. É a nova lei, que é regulamentada pelo novo regulamento, que determinará a revogação do anterior. Como o CPTA na versão de 2002 não dava resposta a esta questão, entendia este autor que o problema se resolveria com recurso à modelação de efeitos do n.º 2 do artigo 76.º do CPTA. À luz da mais recente reforma, deixa de ser necessário qualquer “malabarismo jurídico”. Não se dará a repristinação das normas que regulavam a matéria anteriormente porque o n.º 5 do artigo 76.º, *in fine* assim o prevêm, pois a normas deixaram de vigorar, não por revogação, mas *por outro motivo*.

c) Declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso

Como já mencionámos, o legislador volta a não consagrar qualquer artigo ou referência aos efeitos desta declaração. Além de ser um grave vazio, parece dar a entender que o legislador achará, porventura, que a “desaplicação” que resulta deste meio principal será semelhante (ou igual) aos efeitos da “desaplicação” quando a ilegalidade da norma é suscitada incidentalmente num processo em que o objecto de análise principal é o acto de aplicação. Não será

¹⁴⁵ “Dúvidas não metódicas sobre o novo processo de impugnação de normas do CPTA”, pp. 11.

¹⁴⁶ “O novo regime de impugnação de normas”, pp. 93.



bem assim, esperemos, e na prática é preciso uma resposta à questão: quais os efeitos da declaração de ilegalidade com efeitos circunscritos ao caso?

Em primeiro lugar, esta declaração de ilegalidade consubstanciará uma «*decisão dirigida a subtrair o lesado à aplicação de uma norma que padeça de inconstitucionalidade ou ilegalidade reforçada.*»¹⁴⁷ Neste sentido, a sentença haverá de produzir efeito retroactivos determinando a repristinação de normas¹⁴⁸, nos mesmo termos aplicáveis à declaração de ilegalidade com força obrigatória geral, mas ao juiz estará vedada qualquer modelação de efeitos. Por fim, a sentença não abrangerá apenas as partes, mas também outras autoridades administrativas que queiram aplicar as normas consideradas inconstitucionais ou ilegais a decisões relativas ao caso subjacente à acção¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar no Código de Processo nos Tribunais Administrativo Revisto”, pp. 424.

¹⁴⁸ Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar no Código de Processo nos Tribunais Administrativo Revisto”, pp. 424.

¹⁴⁹ Cf. ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, “O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar no Código de Processo nos Tribunais Administrativo Revisto”, pp. 425.



4. As invalidades formais dos regulamentos administrativos

4.1. Considerações iniciais

Discutir a forma dos actos (em sentido lato da administração pública não é de menor importância. Bem antes pelo contrário. As normas relativas a forma, formalidades e procedimentais existem para garantir, desde logo, a limitação do poder por parte da Administração, para garantir a transparência da Administração, sendo, ao fim e ao cabo, decorrência dos princípios gerais da actividade administrativa consagrados na lei fundamental e no Código do Procedimento Administrativo. Porque à mulher de César não basta parecer, é preciso também ser.

Assim, importa pois escrutinar as novidades introduzidas em 2015 no CPA (e também no CPTA, conseqüentemente), em matéria de invalidade regulamentar, nomeadamente com o fim da regra única da nulidade¹⁵⁰ e possibilidade de impugnabilidade de normas administrativas a todo o tempo e a abertura a que certos regulamentos que padeçam de invalidades se possam consolidar na ordem jurídica.

¹⁵⁰ Esta é também uma discussão no nosso país vizinho, onde ainda vigora a regra da «*nulidad radical de las disposiciones generales*». Cf. CÉSAR TOLOSA TRIBIÑO, “La Invalidez de los Reglamentos. En Particular, El Efecto Invalidante de los Vicios de Procedimiento” in *Revista de Administración Pública*, 210, septiembre - diciembre (2019), pp. 21-42; LUIS MARTÍN REBOLLO, “De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos. (Una reflexión abierta y algunas propuestas)”, in *Revista de Administración Pública*, 210, septiembre - diciembre (2019), pp. 91-122.



4.2. O artigo 144.º, n.º 2 do CPA

A primeira referência da nossa história jurídico-administrativa, no direito substantivo, sobre o regime da invalidade dos regulamentos consuma-se neste artigo 144.º.

A criação de um regime substantivo em matéria de regulamento, inexistente no CPA⁹¹¹⁵¹, mas introduzido em 2015 no CPA, nos artigos 135.º e seguintes, representou, para o legislador, uma oportunidade de fixar um regime diferenciado no que concerne à invalidade regulamentar. Sem prejuízo das diversas críticas apontadas, da correcção do próprio regime ou mesmo da sua sustentação doutrinária entre nós, é seguro afirmar que existe um antes e depois no âmbito da invalidade regulamentar no direito português com a entrada em vigor do novo CPA.

Se até aí apenas era possível assacar o desvalor da nulidade, a regra com o novo CPA continua a ser essa: é claro o que resulta do n.º 1 do artigo 144.º do CPA. As novidades surgem no n.º 2 do mesmo artigo. Aqui, podemos encontrar uma regra especial ou excepção e esta conhece ainda mais duas excepções ou contra-exepções.

Concretamente, o n.º 2 do artigo 144.º do CPA vem estatuir o seguinte: *«Os regulamentos que enfermem de ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte a sua inconstitucionalidade só podem ser impugnados ou declarados oficiosamente inválidos pela Administração no prazo de seis meses, a contar da data da respetiva publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei.»*

¹⁵¹ No âmbito deste código, o regime da invalidade do regulamento resultava essencialmente do labor da doutrina e jurisprudência, sendo próximo ao regime da invalidade das leis.



Deste modo, o CPA vem intencionalmente criar dois regimes de invalidade¹⁵² consoante estejamos perante um vício que afecte o conteúdo do regulamento (as normas que o compõem) ou vício que decorra do seu procedimento de aprovação. Atentemos àquela norma.

Em primeiro lugar, temos «*os regulamentos que enferme de ilegalidade formal ou procedimental*». Exemplos deste tipo de invalidades poderão ser a inexistência de nota justificativa fundamentada que deve acompanhar o projecto de regulamento (cf. artigo 99.º do CPA), ou a não realização indevida de audiência dos interessados (cf. artigo 100.º do CPA). Aqui o regime será, mais ou menos típico, o da anulabilidade, tendo presente a existência de um prazo para a arguição graciosa ou contenciosa destes vícios (cf. igualmente o n.º 2 do artigo 74.º do CPTA).

Em segundo lugar, temos as excepções à regra especial (ou a contra-excepções da excepção), que são:

- i) Os casos em que «*[o]s regulamentos que enfermem de ilegalidade formal ou procedimental da qual (...) resulte a sua inconstitucionalidade*», como p. ex. a aprovação de um regulamento governamental independente sob outra forma que não a de decreto regulamentar (cf. n.º 6 do artigo 112.º da CRP);
- ii) E as situações de «*carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei*».

Neste dois casos, voltamos a cair na regra geral da nulidade, sendo aquelas invalidades passíveis de arguição a todo o tempo.

Afinal, o que é ou não cominado com o desvalor da anulabilidade?

¹⁵² Cf. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA, JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais para a aplicação do Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2016, pp. 224



A questão que levantamos tem um objectivo: perceber se serão apenas estas a situações de nulidade por vício formal ou procedimental. E vamos partir de exemplos simples.

Primeiro, imaginemos um regulamento aprovado por um órgão absolutamente incompetente ou um regulamento aprovado por deliberação violadora de regras sobre quórum. Nestas situações exemplificadas, teoricamente, serão casos de regulamentos meramente anuláveis e, por conseguinte, com um prazo de arguição de invalidade de seis meses, consolidando-se na ordem jurídica ultrapassado este limite temporal. Mas poderá ser assim?

Chamemos então à colação o que aconteceria com as deliberações dos exemplos dados. As deliberações são actos administrativos, passíveis de impugnação graciosa e contenciosa. Assim, importa pois visitar o artigo 161.º do CPA, sob a epígrafe «Atos nulos». Ora, a consequência estabelecida para actos administrativos praticados por órgão absolutamente incompetente é, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 161.º, a nulidade. Em igual sentido, o desvalor de que padece uma deliberação de órgão colegial tomada com inobservância de quórum é nulidade, conforme o disposto na alínea h) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA.

O que estes exemplos revelam é uma desconformidade de consequências que acaba por beliscar mesmo a unidade sistémica do edifício jurídico-administrativo. Ou seja, perante uma situação de ocorrências de ilegalidades na aprovação do regulamento que, se entendermos que se tratam de verdadeiros actos administrativos, conduzir-nos-iam à consequência da nulidade. Mas se olharmos única e exclusivamente para o regulamento, teremos a consequência oposta, menos gravosa mas menos garantística para os cidadãos.



4.3. Uma leitura conforme à unidade do sistema: posição adoptada

A primeira premissa de que partimos é a de que parece-nos que há aqui incongruências no modo como se acabam por tratar dois modos do agir administrativo de maneiras diferentes. Ainda que se presuma que o legislador consagra «*as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*» (cf. n.º 3 do artigo 9.º do Código Civil), não podemos ignorar a conclusão que existem discrepâncias de tratamento dos diferentes modos de agir. Ainda que os desvalores-regra sejam, em matéria de regulamentos e actos administrativos, diferentes, em virtude da sua natureza e origem, os vícios de um e outro e a sanção associada deverá ser próxima, caso contrário, teremos aqui inquinada a unidade sistémica do Direito Administrativo.

Qual é a nossa leitura do n.º 2 do artigo 144.º do CPA?

Discordamos, desde logo, da solução proposta por ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA, JOSÉ DUARTE COIMBRA¹⁵³, na qual os autores fazem uma aplicação extensiva, na prática, do n.º 2 do artigo 161.º do CPA aos regulamentos administrativos. Apesar de bondosa, a solução dificilmente encontra cabimento legal. Assim, não nos parece admissível que apliquemos uma norma especificamente prevista para os actos administrativos aos regulamentos administrativos.

Julgamos que, antes de mais, importa atentar na expressão legal que faz referência a «*ilegalidade formal ou procedimental*», contida no n.º 2 do artigo 144.º do CPA. Em primeiro lugar, acaba por ser estranha tal referência. Por norma, referem-se os vícios formais por oposição aos vícios materiais (relativos ao conteúdo). No âmbito dos vícios formais podemos decompor em três categorias: os vícios de forma, sem sentido restrito, isto é, do aspeto exterior dos actos (no

¹⁵³ Cf. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA, JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais para a aplicação do Código do Procedimento Administrativo*, pp. 225 e ss.



fundo, o «*vestuário*» do acto); os vícios relativos às formalidades, ao procedimento em si, e os vícios orgânicos ou de matéria competencial. Assim, é preciso discernir o que cabe no âmbito do n.º 2 do artigo 144.º do CPA e que leitura deverá ser feita da normal.

A solução que nos parece mais adequada, ainda que insuficiente, parece ser, desde logo, e face à letra do n.º 2 do artigo 144.º do CPA, entender que o legislador quis ali referir, expressamente, duas categorias dos vícios de forma, referindo-se assim às ilegalidades formais e procedimentais, excluindo as ilegalidades orgânicas. Em apoio desta nossa posição, acresce que precisamente o legislador vem referir nas duas excepções à regra especial do n.º 2, situações de ilegalidades quanto à forma, sem sentido estrito, e ao procedimento (formalidades). Deste modo, os vícios derivados de incompetência absoluta ou relativa caem na regra geral do n.º 1 do artigo 144.º do CPA.

Esta parece ser a solução quanto ao primeiro exemplo que enunciámos há algumas linhas (recorde-se, regulamento aprovado por um órgão absolutamente incompetente). Aliás, nesta leitura, abarcamos todos os vícios de incompetência. Mas e nas situações dos outros vícios formais ou procedimentais?

No âmbito da forma, em sentido estrito, não parece haver outra solução que não a que se extrai do código. A consequência será a anulabilidade, salvo nos casos de carência absoluta de forma ou de inconstitucionalidade.

Quanto às ilegalidades procedimentais, haverá uma válvula de escape: a impugnação do acto de aprovação do regulamento.

Não sendo este o lugar para aprofundar a discussão sobre a natureza do acto da aprovação de um regulamento administrativo, parece-nos ser de afirmar que é um acto administrativo e que se encontra integrado no procedimento. E mais: é possível a impugnação contenciosa dos regulamentos administrativos por



vícios que se possa assacar a actos praticados no âmbito de um procedimento de formação desses mesmos regulamentos. Isso mesmo revela o n.º 1 do artigo 72.º do CPTA, ao referir que «[a] *impugnação de normas no contencioso administrativo tem por objeto a declaração da ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios **ou derivados da invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação***» (negrito nosso).



5. Conclusões

No seguimento do estudo que tivemos oportunidade de levar a cabo sobre a matéria da invalidade do regulamento administrativo, em especial questões que se prenderam com as invalidades formais dos regulamentos, podemos tecer as seguintes conclusões:

- i. A Administração Pública existe para administrar, podendo a actividade administrativa ser definida como *«a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes»;*
- ii. A Administração Pública encontra-se submetida princípio da legalidade/juridicidade, ao bloco de legalidade que é composto pela Constituição, pelo direito da União Europeia, pelo Direito Internacional, pela lei, pelos princípios gerais de direito administrativo, consagrados ou não, e os regulamentos administrativos;
- iii. Os regulamentos administrativos são um dos meios de actuação administrativa (a par do acto administrativo, do contrato e das operações materiais), tratando-se de normas jurídicas gerais e abstractas criadas pela própria Administração e que a elas se vincula;
- iv. O novo CPA veio consagrar ex-novo um regime substantivo para os regulamentos administrativos e seu regime de invalidade;
- v. As normas administrativas podem ser impugnadas administrativamente ou judicialmente;



- vi. O n.º 2 do artigo 144.º do CPA introduz uma excepção, como já referimos, ao desvalor-regra de nulidade dos regulamentos que enfermem de algum vício de conteúdo, regra que já vigorava no domínio do CPA91, e que continua consagrada no n.º 1 do artigo 144.º;
- vii. Por conseguinte, o CPA parece vir criar dois regimes de invalidade consoante estejamos perante um vício que afecte o conteúdo do regulamento (as normas que o compõem) ou vício que decorra do seu procedimento de aprovação ou aspecto externo (formas e formalidades);
- viii. Assim, tudo o que seja vício de conteúdo será cominado com o desvalor da nulidade, e todo o vício formal será cominado com o desvalor da anulabilidade. Todavia, a esta excepção parece haver duas contra excepções: os regulamentos que enfermem de ilegalidade formal ou procedimental da qual resulte a sua inconstitucionalidade e os regulamentos que padeçam de carência absoluta de forma legal ou, que no seu procedimento de emissão, tenha sido preterida consulta pública exigida por lei;
- ix. Esta solução põe em causa a unidade sistémica do Direito Administrativo, quando comparando com o regime do acto administrativo em matéria de vícios iguais;
- x. Por exemplo, quando um órgão administrativo elabora um regulamento administrativo para o qual é absolutamente incompetente e pratica um acto administrativo para o qual é absolutamente incompetente, nos termos do n.º 2 do artigo 144.º do CPA, o regulamento administrativo seria anulável, e por isso impugnável no prazo de 6 meses, enquanto que nos termos da alínea



- b) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA, o acto administrativo, com o mesmo vício, seria nulo;
- xi. Um segundo exemplo será o regulamento aprovado em deliberação não respeitadora das regras sobre o quórum ou maioria de aprovação e um acto administrativo aprovado em violação das mesmas regras, por via da aplicação do n.º 2 do artigo 144.º do CPA ao regulamento e da alínea h) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA ao acto administrativo viciado da mesma forma, teremos soluções divergentes;
- xii. A solução que propusemos passa por desde logo, face à norma ínsita no n.º 2 do artigo 144.º do CPA, ler as ilegalidades formais e procedimentais literalmente, ou seja, ilegalidades orgânicas caem, em conjunto com os vícios de conteúdo, na regra do n.º 1 do mesmo artigo;
- xiii. Para o restante conjunto de vícios formais que, no âmbito do acto administrativo são sancionados com nulidade, é possível a impugnação contenciosa dos regulamentos administrativos por vícios derivados que se possa assacar a actos praticados no âmbito de um procedimento de formação desses mesmos regulamentos. Isso mesmo revela o n.º 1 do artigo 72.º do CPTA, ao referir que «[a] impugnação de normas no contencioso administrativo tem por objeto a declaração da ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios **ou derivados da invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação**» (negrito nosso).



Bibliografia

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de

- *Sobre os Regulamentos Administrativo e o Princípio da Legalidade*, Coimbra, Almedina, 1987.

ALMEIDA, José Mário Ferreira de

- "O fim do dualismo das formas de processo declarativo não urgente e outros (previsíveis impactos da reforma da acção administrativa", in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (coord.), *O anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, Lisboa, AAFDL Editora, 2014.

ALMEIDA, Mário Aroso de

- "Notas de apresentação ao novo Código do Procedimento Administrativo", in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2015.

ALVES, Pedro Delgado

- "O novo regime de impugnação de normas", in Vasco Pereira da Silva (Coord.), *Novas e velhas andanças do Contencioso Administrativo*, Lisboa, AAFDL Editora, 2005.

AMARAL, Diogo Freitas do

- *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3ª Ed., Coimbra, Almedina, 2006.



- (c/ Mário Aroso de Almeida), *Grandes Linhas da Reforma do Contencioso Administrativo*, 3ª ed., Coimbra, Almedina, 2007.

- *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2018.

ANDRADE, José Carlos Vieira de

- «O Ordenamento jurídico administrativo português» in *Contencioso Administrativo*, Braga, Livraria Cruz, 1986.

- *Justiça Administrativa – Lições*, 14ª ed., Coimbra, Almedina, 2015;

- "As acções relativas a normas no processo administrativo revisto", in *Revista do CEJ*, n.º 2 de 2015.

ASCENSÃO, José de Oliveira

- *O Direito – Introdução e Teoria Geral*, 13.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2005.

CANOTILHO, J. J. Gomes

- "Anotação ao Acórdão n.º 1/97, proc. n.º 845/96", in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, n.ºs 3875/3876, ano 130º, Julho/Julho de 1997.

- (c/ Vital Moreira), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, I, 4.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

- *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2003.

CAUPERS, João

- *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.ª Ed., Lisboa, Âncora Editora, 2009.



CORREIA, J. M. Sérvulo

- "Da Acção Administrativa Especial à nova Acção Administrativa", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 106, Julho/Agosto de 2014.

DUARTE, Maria Luísa

- *Direito Administrativo da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

ENTERRÍA, Garcia de

- (c/ Ramón Fernandez), *Curso de Derecho Administrativo*, Vol I, Madrid, Civitas, 1998.

FIRMINO, Ana Sofia

- "O fim do regime dualista das acções administrativas no Anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos", in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (coord.), *O anteprojecto de revisão do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais em debate*, Lisboa, AAFDL Editora, 2014.

GOMES, Carla Amado

- "Dúvidas não metódicas sobre o novo processo de impugnação de normas do CPTA", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 60 (Nov/Dez), 2006;
- "Uma acção chamada...acção: apontamentos sobre a *Reductio ad Unum* (?) promovida pelo Anteprojecto de Revisão do CPTA (e alguns outros detalhes)", in *E-pública (Revista Electrónica de Direito Público)*, nº2, 2014.



GONÇALVES, Pedro Costa

- *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra, Almedina, 2005.
- "Algumas alterações e inovações "científicas" no novo Código do Procedimento Administrativo", in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2015.

LEITÃO, Alexandra

- *Lições de Direito dos Contratos Públicos – Parte Geral*, Lisboa, AAFDL Editora, 2014.

MACHETE, Rui Chancerelle

- «O Regulamento Administrativo» in Marcelo Rebelo de Sousa e Eduardo Vera-Cruz Pinto (Coord.), *Liber amicorum Fausto de Quadros*, Vol. II, Coimbra, Almedina, 2016.

MATOS, André Salgado

- (c/ Marcelo Rebelo de Sousa) *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª Ed. (Reimp.), Lisboa, D. Quixote, 2010.

MARTINS, Licínio Lopes

- (c/ Jorge Alves Correia), "O novo regime do CPTA em matéria de impugnação de normas: como transpor a inconstitucionalidade do art. 73.º, n.º 2?", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 114 (Nov/Dez), 2015.

MIRANDA, Jorge

- *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI, Coimbra, Coimbra Editora, 2001;



- (c/ Rui Medeiros), *Constituição Portuguesa anotada*, I, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves

- "O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar", in *Estudos sobre os Regulamentos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2013;
- "Procedimento Regulamentar", in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2015;
- "O Controlo Judicial do Exercício do Poder Regulamentar no Código de Processo nos Tribunais Administrativo Revisto", in *Estudos sobre Regulamentos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2016.

MORAIS, Carlos Blanco de

- "A impugnação dos regulamentos no Contencioso Administrativo Português", in Vasco Pereira da Silva (Coord.), *Temas e Problemas de Processo Administrativo* (e-book), 2ª ed., Lisboa, ICJP, 2011;
- *Justiça Constitucional, Tomo II, O Direito do Contencioso Constitucional*, 2ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2011.

OLIVEIRA, Mário Esteves de

- "A impugnação e anulação contenciosa dos regulamentos", in *Revista de Direito Público*, Ano I, n.º 2;
- (c/ Rodrigo Esteves de Oliveira), *Código de Processo nos Tribunais Administrativos anotado*, Coimbra, Almedina, 2004.



OTERO, Paulo

- "A acção popular: configuração e valor no actual Direito português", in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 59 (Dez 1999);
- "A impugnação de normas no anteprojecto de código de processo nos tribunais administrativos", in *Reforma do Contencioso Administrativo*, Vol. I
- O Debate Universitário, Coimbra, Coimbra Editora, 2003;
- "Problemas constitucionais do novo Código do Procedimento Administrativo", in Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (Coord.), *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, Lisboa, AAFDL, 2015;
- *Legalidade e Administração Pública: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade*, 3.ª Reimp., Coimbra, Almedina, 2017.

PINTO, Mário Jorge Lemos

- *Impugnação de Normas e Ilegalidades por Omissão*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008.

PÜNDER, Hermann

- "German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational *ius commune proceduralis* in administrative law", in *I•CON* (2013), Vol. 11, N.º 4, pp. 940-961.

QUADROS, Fausto

- *A Nova Dimensão do Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2001 (Reimp);
- "As principais inovações do projecto do Código do Procedimento Administrativo", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, N.º 100 (Jul-Ago), 2013.



QUEIRÓ, Afonso

- «Teoria dos Regulamentos» in *Revista de Direito e Estudos Sociais*, ano XXVII, e ano I (2ª série);
- *Lições de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 1976.

RAIMUNDO, Miguel Assis

- “Em Busca das Especificidades Processuais das Formas Típicas de Actuação (A propósito da eliminação da distinção acção comum – acção especial no CPTA)”, in *Julgar* n.º 26, Maio/Agosto de 2015.

REBOLLO, Luis Martín

- “De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos. (Una reflexión abierta y algunas propuestas)”, in *Revista de Administración Pública*, 210, septiembre - diciembre (2019), pp. 91-122.

SILVA, Suzana Tavares da

- *Direito administrativo europeu*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

SILVA, Vasco Pereira da

- *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2009.

SILVEIRA, João Tiago

- “A reforma do Contencioso Administrativo”, in *Revista Jurídica da AAFDL*, n.º 25 (Março de 2002).



SOARES, Rogério

- *Interesse público, legalidade e mérito*, Coimbra, 1955;
- «Princípio da Legalidade e Administração Constitutiva» in *BFDUC*, Vol. LVII.

SOUSA, António Francisco de

- *Direito Administrativo Europeu*, Porto, Vida Económica, 2016.

SOUSA, Marcelo Rebelo de

- (c/ André Salgado Matos) *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª Ed. (Reimp.), Lisboa, D. Quixote, 2010;
- (c/ André Salgado Matos) *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2ª Ed. (Reimp.), Lisboa, D. Quixote, 2010.

TRIBIÑO, César Tolosa

- "La Invalidez de los Reglamentos. En Particular, El Efecto Invalidante de los Vicios de Procedimiento" in *Revista de Administración Pública*, 210, septiembre - diciembre (2019), pp. 21-42



Jurisprudência

A. Tribunal Constitucional:

- Acórdão do TC n.º 285/92;
- Acórdão do TC n.º 458/93;

B. Supremo Tribunal Administrativo:

- Acórdão do STA de 9/1/2007, proc. n.º 869/06;
- Acórdão do STA de 19/6/2014, proc. n.º 579/14;
- Acórdão do STA de 7/7/1987, proc. n.º 24404;
- Acórdão do STA de 22/10/2003, proc. n.º 1184/02
- Acórdão do STA de 19/11/2003, proc. n.º 1314/03;
- Acórdão do STA de 10/2/2004, proc. n.º 1761/03
- Acórdão do STA de 18/8/2004, proc. n.º 801/04
- Acórdão do STA de 5/12/2007, proc. n.º 1111/06;
- Acórdão do STA de 21/1/2009, proc. n.º 811/08;
- Acórdão do STA de 1/10/2008, proc. n.º 664/08;
- Acórdão do STA de 12/1/2012, proc. n.º 581/11;
- Acórdão do STA de 21/3/2012, proc. n.º 209/12;
- Acórdão do STA de 10/10/2013, proc. n.º 821/11;
- Acórdão do STA de 19/6/2014, proc. n.º 579/14;
- Acórdão do STA de 26/6/2014, proc. n.º 500/14.

C. Tribunal Central Administrativo – Norte:

- Acórdão do TCA-Norte 2/2/2012, proc. n.º 00007/10.0BCPRT;
- Acórdão do TCA-Norte de 25/10/2012, proc. n.º 00008/10.8BCPRT.



D. Tribunal Central Administrativo – Sul:

- Acórdão do TCA-Sul de 18/10/2012, proc. n.º 8975/12.



Índice

1. Introdução	7
2. O ordenamento jurídico-administrativo.....	14
2.1. Considerações iniciais	14
2.2. A administração sujeita à legalidade (juridicidade)	18
2.3. A ordem jurídica administrativa.....	20
3. A invalidade dos regulamentos administrativos.....	30
3.1. Considerações iniciais	30
3.2. Os vícios e os desvalores dos regulamentos administrativos	31
3.3. O regime substantivo da invalidade dos regulamentos administrativos.....	33
3.3.1. Objecto	36
3.3.2. Legitimidade	36
3.3.3. Meios	37
3.3.4. Prazos	37
3.3.5. Efeitos.....	39
3.4. O regime processual para a impugnação dos regulamentos administrativos.....	42
3.4.1. Objecto	43
3.4.2. Tipos de pedidos.....	48
3.4.3. Legitimidade	53
3.4.4. Prazos	57



3.4.5. Efeitos.....	59
4. As invalidades formais dos regulamentos administrativos.....	65
4.1. Considerações iniciais.....	65
4.2. O artigo 144.º, n.º 2 do CPA.....	66
4.3. Uma leitura conforme à unidade do sistema: posição adoptada.....	69
5. Conclusões	72
Bibliografia.....	75
Jurisprudência.....	83
Índice	85

