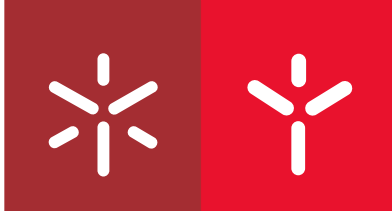




**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

João Pedro Marques e Castro

**Princípios da Boa Administração,  
Eficiência e Economicidade**



**Universidade do Minho**  
Escola de Direito

João Pedro Marques e Castro

**Princípios da Boa Administração,  
Eficiência e Economicidade**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Direito Administrativo

Trabalho efetuado sob a orientação da  
**Professora Doutora Isabel Celeste Monteiro da Fonseca**

## DECLARAÇÃO

João Pedro Marques e Castro

Endereço eletrónico: joaopedromarquesecastro@gmail.com

Telefone: 253590294 / 967556019

Número do cartão de cidadão: 12931900

Título da Dissertação de Mestrado: Princípios da Boa Administração, Eficiência e Economicidade

Orientadora: Professora Doutora Isabel Celeste Monteiro Fonseca

Ano: 2015

Designação do Mestrado: Mestrado em Direito Administrativo

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS  
PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO  
ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE.

Universidade do Minho, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeira instância cumpre-me agradecer à Senhora Professora Doutora Isabel Fonseca, a sua orientação para a presente tese, bem como ter-me inculcado ao longo do tempo o gosto pelo Direito Administrativo.

Importa agradecer também a familiares e amigos e dar uma palavra de grande apreço pelo contínuo acompanhamento e incentivo, neste meu projeto académico.

Aos meus pais, por todo o carinho, preocupação e ajuda.



## RESUMO

O presente trabalho versa sobre os princípios da boa administração, economicidade e eficiência e coloca em ênfase a possibilidade real de melhorar a máquina administrativa, segundo parâmetros de maior eficácia e aproveitamento, num tempo mais diminuto e com um custo menos dispendioso.

Abarca-se uma abordagem histórico-jurídica ao surgimento e desenvolvimento da Administração Pública, culminando no elencar das problemáticas atuais. Postulam-se casos que numa perspectiva prática realçam e tipifam exemplos do que é uma boa administração.

A jurisprudência e a doutrina relacionada com a temática abordada são analisadas, numa perspectiva crítica. Sendo profundamente escalpelizados também, todos os critérios jurídicos e aceções de eficiência e economicidade.

Para tal e no encadeamento da reflexão adota-se um esquema lógico de aprofundamento, partindo-se de conceitos mais gerais para conceitos mais particulares, com o propósito de alcançar uma abordagem estruturada do tema em análise.

Deste modo, propomo-nos oferecer modesto contributo sobre a densificação do princípio da boa administração tal como ele se apresenta no Código de Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro, verificando se se trata de uma nova realidade que se distinga da formulação tal como estava consagrada no anterior Código de Procedimento Administrativo que esteve em vigor até muito recentemente.



## **ABSTRACT**

This article reports to the principles of good administration, economy and efficiency and puts emphasis on the real possibility of improving the administrative machine, within the parameters of greater efficiency and utilization, in a smaller time and with a less expensive cost.

An historical-legal approach was made, by the emergence and development of public administration, reported the list of current problems. We talk about cases in a practical perspective and enhance examples of what is good administration.

The jurisprudence and doctrine related to the selected theme is also analyzed in a critical perspective. Being deeply also escarpados all legal criteria concerning efficiency and economy.

To this end, by this chain reflection there is an adoption of a logical deepening schema, starting from more general concepts to more specific concepts, in order to achieve a structured approach theme under review. Thus, we propose to offer modest contribution on the densification of the principle of good administration as it happens in the Administrative Procedure Code approved by Decree-Law No. 4/2015, of January 7, making sure that it is a new reality that distinguishes the formulation as it was consecrated in the previous Administrative Procedure Code, within the law until recently.





## ÍNDICE:

INTRODUÇÃO.....	13
1.1. Da apresentação do tema, da delimitação do objeto e dos motivos que presidiram à sua escolha.....	13
1.2. A administração pública e o direito administrativo na atualidade.....	16
CAPÍTULO I- Os princípios da boa administração, eficiência e economicidade: origem e acolhimento nos vários modelos de administração.....	18
1.1. Princípio da boa administração: o dever de bem administrar .....	18
1.2. O princípio da legalidade e o princípio da juridicidade.....	22
1.3. O princípio da imparcialidade da administração pública.....	28
1.4. Os princípios gerais do ordenamento jurídico .....	29
1.5. O direito a uma boa administração no direito da União Europeia: o artigo 41º da carta direitos fundamentais da União Europeia (CDFUE) .....	30
1.6. O acórdão do TJCE de 21 de Novembro de 1991 (caso C-269/90) - Technische Universität München.....	32
1.7. O código europeu de boa conduta administrativa (CEBCA).....	34
1.8. O CHAP (complaint handling – accueil des plaignants) e o EU Pilot.....	35
2. O princípio da eficiência.....	36
2.1. Características básicas: (i) a imparcialidade, (ii) neutralidade e (iii) transparência.....	38
2.2. O princípio da proporcionalidade.....	45
2.3. A tensão do princípio da eficiência com o princípio da legalidade .....	45
2.4. O New Public Management.....	46
2.5. A avaliação de desempenho na função pública .....	47
3. O princípio da economicidade.....	48
3.1. A tensão entre o princípio da economicidade e o princípio da eficiência .....	52

CAPÍTULO II- Análise de alguns casos concretos da jurisprudência (e de outras fontes) que interrelacionam a interpretação e aplicação dos princípios da boa-administração, eficiência e economicidade.....	54
1. O acórdão do Tribunal de Contas, 11/09 de 12.05.09 (1º S/SS. Processo nº 204/2009) .....	54
2. O caso do custo do medicamento para tratamento da Hepatite C.....	59
3. O caso do «racionamento» ou «racionalização» do financiamento público do custo de medicamentos no âmbito do Serviço Nacional de Saúde. (Parecer nº 64/CNEVV/2012) .....	60
CAPÍTULO III- Desenvolvimento do princípio da boa administração ao abrigo do Código do Procedimento Administrativo .....	63
1.1. O princípio da boa administração no CPA.....	63
1.2. Influências doutrinárias na elaboração do CPA.....	66
1.3. Análise crítica ao princípio da boa administração no CPA.....	69
1.4. Para onde caminha e de que forma se vai desenvolver o princípio da boa administração.....	78
1.5. A necessidade de articular a revisão do CPTA com o CPA .....	82
CONCLUSÕES .....	83
BIBLIOGRAFIA E JURISPRUDÊNCIA CITADAS.....	90

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

Ac. - Acórdão

A.P. – Administração Pública

B.O.A. – Boletim da Ordem dos Advogados

C.C.- Código Civil

C.C.P. – Código dos Contratos Públicos

CDFUE - A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia

C.E. - Comissão Europeia

C.E.E- Comunidade Económica Europeia

C.E.D.H. – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

C.E.B.C.A - Código Europeu de Boa Conduta Administrativa

Cit.- Citado, Citação

Cf. - Confrontar;

C.P.A. – Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro

CPA/91 – Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro e revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro.

C.P.T.A. – Código do Processo dos Tribunais Administrativos

C.R.P. – Constituição da República Portuguesa

D.L. – Decreto- Lei

D.R. – Diário da República

E.T.A.F. – Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais

I.N.A. – Instituto Nacional de Administração

JOCE – Jornal Oficial das Comunidades Europeias

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

L.O.P.T.C. – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas

Op. Cit. – Obra citada;

Ob. Cit.- Obra citada:

Pág. – Página

PP.- Página (s)

P.M.E. – Pequenas e Médias Empresas

P.I.B. – Produto Interno Bruto

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho na Administração Pública

Ss. - Seguintes

T.C. – Tribunal Constitucional

T. Con. – Tribunal de Contas

T.C.A – Tribunal Central Administrativo

T.J.U.E – Tribunal de Justiça da União Europeia

## INTRODUÇÃO

### 1.1. Da apresentação do tema, da delimitação do objeto e dos motivos que presidiram à sua escolha.

Vivem-se tempos de incerteza onde o padrão sociológico que costumava contemplar a nossa sociedade é cada vez mais posto em causa. As necessidades dos cidadãos são cada vez maiores e as respostas mais prementes. A crise económica, que avassalou a Europa na década anterior, criou brechas e dicotomias sociais e trouxe consequências na capacidade do estado português apoiar e providenciar serviços. O bem-estar social é cada vez mais o reportório de alguns e o objetivo de muitos. Um Estado abarcando a sua veste social está cada vez mais em posição minoritária em relação aos mercados, esses novos Deuses onnipotentes e onnipresentes. Hoje capital é lei e as agências de *rating* tentam substituir o pulsar e a vontade dos povos. Vivem-se tempos de emergência social, onde os sonhos das novas gerações pautam-se cada vez mais por uma perspetiva realista e menos aventureira. O Direito Administrativo sofre obviamente também estas “atualizações”. Mas é por este ramo do Direito que um futuro mais risonho e positivo se vislumbrará.

Em consonância, numa sociedade globalizada e tremendamente exigente, é fundamental que se almeje alcançar uma administração pública profundamente eficaz, racional nos procedimentos e pouco dispendiosa, que caminhe para resultados práticos ótimos no mais curto espaço de tempo.

E, para que exista um caminho claro a ser percorrido, importa que nos debrucemos sobre os princípios que estão no cerne destes conceitos.

Os princípios administrativos são o toque de basilar e norteador da forma como a administração pública age. Eles irão definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, dando-lhe harmonia e um sentido lógico e de atuação prática.

São assim a base, o fundamento, a origem, o porquê, a verdadeira razão fundamental sobre a qual se discorre sobre qualquer matéria administrativa. São proposições mais abstratas, mais vinculantes que dão razão ou servem de suporte ao Direito Administrativo.

Apresentam-se como um elemento de segurança jurídica, na medida em que contribuem para estabilizar o ordenamento jurídico, quer no sentido de patronizar as condutas sociais às normas da justiça, quer permitindo resolver situações ainda não plasmada na letra da lei, mas que seguramente têm a sua solução lógica ao abrigo dos conceitos que eles contemplam, pois têm também uma forte carga sociológica.

Eles valem independentemente da sua efetivação no direito positivo, embora normalmente tendam a ser reconhecidos na lei fundamental (cf. art.º 266º da CRP, art.º 4º, 5º, 6º ambos do CPA, entre outros).

Temporalmente pré-existem em relação às normas de direito positivado estando num patamar superior a qualquer norma que com eles seja conflituante.

Os princípios servem de *guia de conduta* a adotar, em cada caso em concreto, pelos agentes administrativos no exercício da função administrativa.

Há princípios brotados em normas jurídicas e há princípios que não o estão. Como funcionam estes?

Permitem que, no caso de existir alguma dúvida interpretativa ou de uma norma processual ou de uma lacuna, o recurso aos princípios vigentes indicará o caminho de interpretação ou de integração, resultando na tomada da decisão mais apropriada.

Os princípios têm também uma componente moral e ética. A Administração Pública não pode tratar os particulares como números, sendo as suas decisões apenas pautadas pela tirania dos gráficos. Importará antes, o respeito pelos próprios direitos dos administrados, onde os meios tenham também uma carga volitiva com uma componente de cumprimento do senso comum, sempre abraçada a uma ideia de que a justiça na prática se consubstancia sempre. A lei e a moral devem ser entendidas como um único instituto.

Os princípios também no tocante ao direito administrativo são os alicerces do ordenamento jurídico, dando forma ao sistema jurídico quer estejam ou não positivados em norma legal, dando-lhe apoio e coerência, alicerçados pelo ideal de Justiça. Podemos entender como ideias de carácter geral dentro de cada área de atuação do Direito. Consubstanciam-se por uma perfeita identidade, vinculam-se através de uma proporcionalidade direta entre a situação e o princípio utilizado, balizados por coerência e harmonia, garante de sustentabilidade e segurança do sistema jurídico. São regras fundamentais, também fontes do direito, sendo a espinha dorsal de todos os ramos do Direito no ordenamento jurídico, explicando a conduta a ser tida em qualquer relação jurídica.

Têm uma abrangência alargada, não se limitando apenas a institutos jurídicos, mas a toda a essência do Direito, num contexto geral e universal.

O uso da expressão “princípios” iniciou-se num âmbito forjado pelo positivismo, num contexto onde o direito se afirmava na sua plenitude na letra da lei, iniciada em França pela exegese, na Alemanha através do conceitualismo jurídico, na Inglaterra sob a jurisprudência analítica. Desde logo serviram para colmatar lacunas na lei ou no ordenamento jurídico.

Os princípios sob um prisma sociológico podem ser vistos como um conjunto de crenças onde a sociedade ou parte dela escolhe de forma racional. Por outro lado pode ser entendido enquanto um conjunto de ideias influenciando a nossa sociedade num plano mais emocional, indo ao encontro do inconsciente coletivo com influências da tradição, filosofia, religião e até mesmo pela ciência.

A violação de um princípio é pior do que a violação de uma regra, tendo em vista que ofende não só um mandamento obrigatório, mas ofende todo um sistema jurídico.

Miguel Reale diz que "princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de carácter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis".<sup>1</sup>

Para Miguel Real os princípios podem ser discriminados em três grandes categorias:

*a) Princípios omnivalentes, quando são válidos para todas as formas de saber, como é o caso dos princípios de identidade e de razão suficiente;*

*b) Princípios plurivalentes, quando aplicáveis a vários campos de conhecimento, como se dá com o princípio de causalidade, essencial as ciências naturais, mas não extensivo a todos os campos do conhecimento;*

*c) Princípios monovalentes, que só valem no âmbito de determinada ciência, como é o caso dos princípios gerais de direito.”*

Importará também referir que os princípios revestem determinadas funcionalidades. Tais como:

---

<sup>1</sup> Miguel Reale, *Lições Preliminares de Direito*, 25.ª Ed., Saraiva Editora, 2001, p. 37.



Uma função informadora que inspira e orienta o legislador, na construção de preceitos legais, fundamentando as normas jurídicas e atuando como base do ordenamento jurídico. Numa segunda instância, os princípios informadores são também intérpretes da norma jurídica.

Como já referido têm também um modo supletivo, quer através de lacunas ou omissões que a lei apresente. Atuam em casos concretos onde inexistente uma disposição específica para disciplinar alguma situação, preenchendo as lacunas existentes no ordenamento jurídico. Apresentam uma função integrativa, como instrumentos de integração das normas jurídicas.

Têm ainda um acervo construtor. Postulam a edificação do ordenamento jurídico, apontando os caminhos que devem ser seguidos pelas normas.

## **1.2. A administração pública e o direito administrativo na atualidade**

Efetivamente o presente trabalho tem como alicerce de estudo também a Administração Pública. Importará então de forma sucinta destacar alguns padrões que a caracterizam, e posteriormente, para melhor compreensão do tema desta tese, abordar o estado do direito administrativo no tempo presente e por terceiro passo, realizar uma aproximação de como os princípios administrativos, comportam em si uma função de juridicidade.

Vale a propósito referir algumas características típicas da administração pública

a) O fim público da administração pública visa diretamente a satisfação de necessidades coletivas pré-qualificadas como interesses públicos secundários (necessidades coletivas instrumentais), por referência ao entendimento, em cada época, do indispensável ou adequado à realização do interesse público primário da comunidade política, a saber: Segurança, Justiça, Bem-estar;

b) A subordinação política à atividade administrativa implica a prossecução, posta a cargo de entidades públicas ou sob controlo público, de interesses que são definidos como interesses públicos num plano superior, político-legislativo.

Assim o bem-estar da comunidade é sempre o garante primeiro numa dada época temporal. Os princípios administrativos serão também um acervo de base para a realização da justiça, do bem-estar e da segurança.

O Direito Administrativo está em constante alteração e atualização, como não poderia deixar de ser, tantas são as novas respostas que devem ser dadas e a necessidade

de corresponder às necessidades cada vez maiores dos cidadãos. Importará pois, elencar de algum modo, qual o estado do Direito Administrativo na atualidade.

Elencaremos:

a) As novas matérias

No domínio do Direito Administrativo atual poderemos referir como sendo novidade: a organização; os procedimentos; o ato administrativo favorável; as formas de concertação e de coordenação; a planificação; a regulação de atividades privadas; as atividades infraestruturais, materiais e informais; as parcerias público-privadas; o uso misto do direito público e do direito privado.

b) A nova razão de ser

O atual Direito Administrativo visa o equilíbrio entre a prossecução necessária dos interesses da comunidade (autoridade, discricionariedade, eficiência) e a proteção dos direitos e interesses legítimos dos particulares (participação, transparência, garantias individuais).

c) O novo contexto do poder

O poder assume uma relação tripolar Lei/Administração/Juiz, caracterizada pelos princípios da precedência de lei, da discricionariedade e da justiciabilidade administrativa num entendimento equilibrado da juridicidade administrativa num Estado de Direito Misto.

Encontrando-nos neste ponto, importará começar a desembocar no nosso objeto de estudo, navegando a nau, deste trabalho na esteira plena dos princípios do direito administrativo. No início iremos, explicitar como se chega ao princípio da juridicidade administrativa e para o explicar, o conceito de interesse público deve ser escalpelizado. O poder judicial deve pois, fiscalizar não só a legalidade mas também a juridicidade da atividade administrativa.

Depois destes introitos, partiremos então para o motor e objetivo desta tese, ou seja, vamos ao encontro do princípio da boa administração, do princípio da eficiência e do princípio da economicidade.

## **CAPÍTULO I- Os princípios da boa administração, eficiência e economicidade: origem e acolhimento nos vários modelos de administração**

### **1.1. Princípio da boa administração: o dever de bem administrar**

O sucesso de uma entidade administrativa depende muito da qualidade da gestão adotada.

Importa pois, que a Administração Pública consiga imbuir uma administração eficiente que é um fator chave para o sucesso de uma dada organização.

Diversos pareceres do Conselho Consultivo da Procuradoria da República<sup>2</sup> têm vindo a referir que a eficiência implica notoriamente que a Administração deve visar, na sua atuação, a prossecução do interesse público (artigo 266º, n.º 1, da CRP).

Assim por exemplo, no âmbito da apreciação da constitucionalidade do Estatuto Disciplinar dos Funcionários Cíveis do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32 659, de 9 de Fevereiro de 1943, em contraponto ao artigo 293.º da Constituição da República Portuguesa, tendo sido a propósito referido que o artigo 266º da Constituição, cujo n.º 1 consagra o princípio da prossecução do interesse público pela Administração, só e limitado pelo respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Articulando este princípio com o disposto no n.º 2 do citado artigo 266º da CRP, observou-se naquele parecer que dele resulta que "a Administração, por intermédio dos seus órgãos e agentes, está integralmente ao serviço do interesse público que lhe incumbe prosseguir (...) com estrita observância da lei, tanto constitucional como ordinária, e com justiça e imparcialidade".

Já o parecer n.º 130/85 da Procuradoria-Geral da República, Conselho Consultivo, a propósito de dúvidas interpretativas suscitadas pela aplicação do Decreto-Lei n.º 267/85, de 16 de Julho (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos), refletindo sobre o enquadramento constitucional que deve pautar a atividade da Administração Pública conclui que "em termos objetivos a Administração Pública

---

<sup>2</sup> Neste ponto ver, *Coleção de pareceres- volume V* in Procuradoria-Geral da República, Conselho Consultivo, acesso em: <http://www.pgr.pt/pub/Pareceres/V/admpubl.html>

exerce uma atividade teleologicamente orientada para a realização dos interesses públicos postos por lei a seu cargo, regida por sectores fundamentais, alguns deles merecendo acolhimento constitucional. É o caso dos princípios da legalidade e imparcialidade, assim como o da sujeição das decisões administrativas definitivas e executórias a controlo contencioso de anulação (artigos 266.º e 268.º, n.º 3) ”.

Em termos de funcionalidade acrescenta o parecer, “... o sistema deverá conciliar a estatuição autoritária da Administração, (...) com o alargamento do conceito de legalidade administrativa, não se limitando este ao dever de realizar o interesse público de acordo com a lei mas implicando, também, a obrigatoriedade de o realizar por meios susceptíveis de garantir a defesa dos interesses dos administrados e a boa-fé em que estes devem ser colocados perante a Administração (...) ”.

Seja ainda de referir também o parecer n.º 86/90 proveniente da fonte supra citada.

Debruçando-se sobre o princípio da imparcialidade que deve reger a atividade administrativa e afluando o princípio geral da prossecução do interesse público afirma:

“ (...) A atividade administrativa será imparcial sempre que as suas decisões se determinem exclusivamente por ‘critérios próprios, adequados ao cumprimento das suas funções específicas no quadro da atividade geral do Estado’, reafirma "tais critérios consistem na prossecução de ‘interesses públicos específicos predeterminados nas leis - em leis formais ou em leis materiais que, juridicamente ou de facto, emanem do Governo.”

Num bom uso dos dinheiros públicos, deve existir sempre o mérito público, numa aproximação e englobamento ao princípio da boa administração. A prossecução do interesse público manifesta uma sujeição eminente da Administração à lei. Não devem existir bens sociais plasmados como bens públicos que não tenham um acervo legal e essa habilitação, enquanto tal, deve ser efetivada pela letra da lei.

Sempre que a administração tiver de usar o princípio da prossecução do interesse público como chave norteadora, a sua margem discricionária fica sempre adstrita ao respeito pelos interesses e direitos das pessoas legalmente protegidos, que entram na esfera da atuação direta da administração.

A prossecução do interesse público será a capitã que leva a nau administrativa a bom porto. Quando se fala de “respeito” pelo interesse público deve entender-se pela necessidade de existir um dever de ponderação ou de consideração pela tomada de

decisão em praticar o ato administrativo, entendido como o mais conveniente no caso concreto.

Realmente, a razão de ser da Administração e da sua organização tem a ver, de forma inequívoca, com a prossecução do interesse público.

Nos tempos de hoje e com um Estado mínimo regulador, tem-se verificado uma subjetivação do interesse público, falando-se, maioritariamente, de um interesse público procedimental.<sup>3</sup>

Atualmente é imprescindível, ter-se em conta as necessidades da sociedade, naquilo que são os seus interesses expressos. O Estado e os órgãos administrativos têm sido substituídos por interesses administrativos independentes.

A função reguladora do Estado mantém-se nas várias tarefas que passaram a ser desempenhadas por autoridades administrativas independentes. Trata-se de conceitos importados dos Estados Unidos que, no final do século XX, apresentavam um crescimento exponencial e denominavam-se por *independente agencieim*<sup>4</sup>. O interesse público atualmente tem sempre em conta a individualização do sujeito e do procedimento, pois é por aqui que se poderá tipificar o caso concreto, no ordenamento jurídico. Relacionar o interesse público com a atividade administrativa pode padronizar-se num prisma onde, por um lado, o interesse público é o fim da atividade administrativa, mas numa outra vertente é o seu limite positivo.

E quando se fala em limites deve ter-se presente que perante uma norma “em branco”, se não houvesse controlo seria permitido à Administração Pública fazer virtualmente tudo, por isso, exige-se determinado grau de especificação e pormenorização.

E aqui entra o Princípio da Legalidade que abrange todos os comportamentos da Administração (regulamento, ato administrativo, contrato administrativo, contrato de direito privado e simples fatos jurídicos).

Efetivamente podemos ter três situações consideradas como exceções ao princípio da legalidade, a saber: o estado de necessidade, os atos políticos e o poder discricionário da administração.

Nas situações em que é conferido, através de uma norma, poder discricionário à Administração, os princípios jurídicos assumam, uma função integrativa, dando indicadores à administração da forma mais correta para se proceder ao preenchimento

---

<sup>3</sup> Luís Filipe Colaço Antunes, *O Esquecimento do Interesse Público no Direito Administrativo*, Lisboa: Almedina, 2001, p.18.

<sup>4</sup> A influência norte americana vinculou-se através das *Independent Regulatory Commissions*.

dos espaços em branco, e assim, contribuir de forma decisiva para a obtenção da melhor decisão no caso em apreço.

Neste sentido, afigura-se como crucial que a administração pública tenha sempre em consideração, nestes espaços discricionários, todo o leque de princípios não só nacional, como também internacional.

E enquanto etapas procedimentais a serem cumpridas, tome-se o caso como exemplo, da fase de entrevista no recrutamento e contratação de pessoal.

Em sede de fiscalização, a fase de "entrevista" ao candidato é o momento em que se introduz, no curso do procedimento, a possibilidade de averiguar se a administração realizou os seus próprios juízos, em função das suas necessidades.

Esta fase comporta uma certa *discricionarietà*, no sentido em que está envolvido um juízo específico da função administrativa, que passa por valorar certo candidato, e não outro, em razão da resposta a dar à própria motivação que deu lugar à abertura do procedimento.

Porém, já de há muito que se encontra ultrapassada a teoria de que a discricionarietà corresponde ao grau de abertura total ao juízo administrativo.

Para isso contribuiu o corte dogmático que se estabelecia, tradicionalmente, entre *conceito indeterminado* (a fase de entrevista era e é sustentada, quase sempre, por conceitos indeterminados) e *discricionarietà administrativa*.

Para além daqueles casos em que a discricionarietà está reduzida a zero (quer porque a decisão é iminentemente técnica, quer porque a lei rodeou a decisão de um conjunto de prerrogativas que limitaram o seu conteúdo a apenas um sentido possível, verificadas certas condições), defende-se, modernamente, que a discricionarietà administrativa é, na maioria dos casos, vinculada, ou seja, vinculada ao caso concreto, vinculada ao princípio da legalidade, vinculada à motivação da abertura do procedimento (seja de contratação de pessoal, seja pré-contratual para efeito de concessão ou obra pública).

Assim, na fase da entrevista a tão falada "cunha" não resulta da discricionarietà, resulta, outrossim, de um vício na prática do ato administrativo com que se culmina o procedimento. Ato este que será inválido (vício de violação de lei, à partida), por anulabilidade, a não ser que seja, ao mesmo tempo, crime, o que o fulmina com nulidade.

Convirá agora precisar melhor o conteúdo do dever de boa administração e o que se fará de seguida.

Ele parece traduzir-se na obrigação de prosseguir o interesse público apontando, em cada caso concreto, as soluções mais eficientes, expeditas e racionais, quer de um ponto de vista técnico, quer de uma perspectiva financeira.

Este princípio de eficiência/boa administração está expressamente previsto, para o sector público empresarial, no art.º 81º/c) da CRP e no Código do Processo Administrativo que não deixa de estendê-lo a toda a atividade da Administração Pública no seu artigo 10º.

Hoje em dia, a tendência vai no sentido de autonomizar certos deveres específicos, que se costumavam considerar integrados no dever de boa administração. É o que acontece com o *dever de tomar decisões administrativas equilibradas*, que hoje se entende decorrer do *princípio da proporcionalidade* e que assim deixa de ser um mero dever sem sanção.

## **1.2. O princípio da legalidade e o princípio da juridicidade**

Importará nesta fase, fazer o percurso entre o princípio da legalidade e o da juridicidade. Na Constituição da República Portuguesa, a nossa “lei das leis” no nosso ordenamento jurídico, podemos encontrar, por assim dizer, uma “constituição administrativa” onde se encontram os pilares principais do direito administrativo.

O artigo 266º da CRP enuncia os princípios constitucionais da atividade administrativa.

Entre eles, um dos mais relevantes é sem dúvida o Princípio da Legalidade.

Neste momento do trabalho o que vamos fazer é somente sublinhar alguns aspetos ou características essenciais deste princípio no contexto do Estado Moderno em que a submissão da Administração Pública ao Direito assume particular relevo.

Este princípio que exprime a subordinação jurídica da administração para além de se encontrar consagrado no artigo 266º nº 2 da CRP tem também acolhimento no 3º do CPA.

O objetivo fundamental da Administração Pública é, pois, a prossecução do interesse público, mas para alcançar este seu objetivo é preciso respeitar certos limites e valores, a saber: o interesse público é sempre prosseguido tendo como limite e valor a obediência à lei, ou seja, respeitando o Princípio da Legalidade.

Importará fazer uma correlação temporal e ir agora ao encontro da vinculação jurídica da Administração no século XIX, através do princípio da legalidade administrativa <sup>5</sup>

A vinculação da Administração no século XIX ao princípio da legalidade administrativa vincula-se pelo respeito por um conjunto de princípios, que podem ser elencados como se segue:

a) Princípio do primado da lei (em sentido negativo): toda a atividade administrativa tinha de respeitar as determinações legais, sob pena de invalidade;

b) Princípio da reserva de lei: assenta numa tripla reserva, (i) orgânica (a lei tinha de provir do Parlamento), (ii) funcional (a emissão de leis correspondia a uma função específica, a função legislativa) e (iii) material (as leis identificavam-se com as normas jurídicas, que eram exclusivamente as normas relativas à esfera jurídica dos cidadãos, enquanto tais): resultava daí o monopólio parlamentar de emissão de normas jurídicas e uma correspondente zona de administração estritamente vinculada à lei embora se reconhecesse a existência de uma cláusula geral de polícia, que conferia à Administração poderes implícitos (de direito natural) para a manutenção da ordem pública;

c) Princípio da discricionariedade livre, na organização e na atividade, normativa ou concreta, fora da zona reservada à lei, isto é, nas matérias que não tocassem a esfera jurídica dos cidadãos;

d) Princípio da presunção da legalidade e da autotutela declarativa (imperatividade) e executiva (executoriedade) dos atos administrativos de autoridade; e) princípio do controlo jurisdicional limitado (quando existente).

Do princípio da legalidade importará versar sobre os dois subprincípios em que se desdobra, como sejam, o princípio da precedência de lei e o princípio da prevalência de lei. De acordo com Jorge Miranda, «Tradicionalmente, tem-se entendido que o princípio da legalidade se desdobra em dois subprincípios: o princípio da precedência de lei (*Vorbehalt des Gesetzes*) e o princípio da prevalência de lei (*Vorrang des Gesetzes*).

O princípio da prevalência de lei proíbe á Administrado Pública a prática de atos contrários à lei e implica a invalidade (anulabilidade ou nulidade) dos atos que a contrariem.

O princípio da precedência de lei assegura que a atuação da Administração Pública seja fundada num lei prévia, significando isto que sem uma norma legal que

---

<sup>5</sup> Sobre este ponto valerá a pena ter em conta: Rogério Soares, *Princípio da legalidade e Administração Constitutiva*, in Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra: LVII, 1981, pp. 169 a 191.



previamente defina as atribuições das entidades públicas e as competências dos respetivos órgãos, bem como os termos da atuação, a Administração Pública não teria poderes para agir.

Hoje, esta obediência á lei terá contudo de ser entendida como obediência ao direito objetivo, ou seja, à lei, à Constituição e ao Direito

Recentemente, tem-se vindo a desenvolver, no quadro da Administração Pública, e por força da necessidade de adaptação constante do agir administrativo à evolução social, um conjunto de atuações informais, fundadas em atribuições expressas das entidades públicas e competências implícitas dos respetivos órgãos administrativos.

Estas atuações informais são norteadas por rigorosos critérios jurídicos decorrentes dos princípios gerais de direito <sup>6</sup>

Em sentido amplo, o princípio da legalidade remete, na esteira de MAURICE HAURIOU, para o "bloco legal", nele englobando, para além do vasto leque de princípios jurídicos, o amplo campo das normas legais <sup>7</sup>.

Isto significa que o princípio da legalidade se confunde com um princípio de juridicidade

Atualmente, e neste enquadramento, é de ter em especial consideração a obediência da Administração Pública às normas do Direito Comunitário, de forma a garantir a "*plena eficácia da norma comunitária, bem como o efeito útil*", na ordem interna, o que traduz o cumprimento do princípio da efetividade ou do efeito útil <sup>8</sup> e a necessidade de interpretar o direito derivado em conformidade com o Direito Comunitário.

O relevo crescente deste direito, em matéria de concorrência, ambiente ou contratação pública, obriga a conferir especial atenção às relações entre ele, o ordenamento jurídico de origem estritamente nacional e a atividade da Administração Pública.

Com a mudança de século o princípio da legalidade sofre também alterações<sup>9</sup>, a este propósito devemos elencar as mudanças seguintes: alteração do conceito material

---

<sup>6</sup> Susana Maria Carmo Tavares da Silva, *Atuações Informais e medidas de diversão em matéria de urbanismo*, in Revista do CEDOUA, ano III, 1, págs. 55 e ss.; Pedro Lomba, *Problemas da atividade administrativa informal*, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Vol. 41, n.º 2, 2000, pp. 817 e ss.

<sup>7</sup> Neste ponto é de relevância ver: Diogo Freitas do Amaral, *Curso Direito Administrativo, Vol. II, 2ª edição, Coimbra: Almedina, 2014, pag.50*; José Carlos Vieira de Andrade, O ordenamento jurídico-administrativo português, in Contencioso Administrativo, Braga: 1986, pp. 33 e ss.

<sup>8</sup> Atentar em: Fausto de Quadros, *Direito da União Europeia*, Coimbra, 2004, pp. 509-510.

<sup>9</sup> Sobre este ponto: Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo, vol. II, Coimbra: Almedina, 2014.*

de lei; alargamento do domínio juridicamente relevante; desenvolvimento da esfera de atuação administrativa e a consequente ampliação e diversificação das relações entre a Administração e o Direito.

Atualmente verifica-se uma subordinação da Administração Pública ao Direito: e entramos aqui no cerne do princípio da juridicidade.<sup>10</sup>

Em linhas gerais e muito sinteticamente importa agora recordar que:

a) Mantém-se a primazia normativa da lei sobre todos os atos da administração (primado da lei em sentido negativo);

b) A lei (igual, a ato legislativo, incluindo designadamente o decreto-lei) torna-se o pressuposto e o fundamento de toda a atividade administrativa, seja no domínio tradicional da administração de autoridade (agora alargado às relações especiais de poder), seja da administração social ou de prestações, seja da administração infraestrutural e reguladora, determinando, no mínimo, os interesses públicos específicos (o fim) e os órgãos encarregados (a competência) da prática de atos administrativos princípio da reserva de função legislativa (primado da lei em sentido positivo ou precedência de lei);

c) Nas matérias de reserva legislativa parlamentar o domínio legislativo por natureza que, além dos direitos fundamentais dos cidadãos, engloba outras matérias (questões) consideradas fundamentais para a comunidade, segundo um princípio de essencialidade exige-se uma densidade legal acrescida e, portanto, uma vinculação mais intensa (formal, procedimental e material) da atividade administrativa (regulamentar ou concreta) à lei princípio da reserva (material) de Parlamento (ou da reserva de lei parlamentar);

d) A Administração, mesmo no uso de poderes discricionários concedidos por lei, está subordinada a princípios jurídicos fundamentais, que regulam o modo da sua atuação princípio da juridicidade administrativa;

e) Não há presunção de legalidade da atividade administrativa (dever de fundamentação) e, embora mantendo a autoridade dos atos administrativos, limita-se a autotutela executiva (a executoriedade) dos atos de autoridade aos casos previstos na lei e às situações de urgência;

f) O poder judicial pode (e deve) controlar, quer a legalidade (em sentido estrito), que a juridicidade da atividade administrativa.

Estando neste ponto do trabalho e antes de partir ao encontro do objeto claro de estudo da tese (os princípios da boa administração, da eficiência e da economicidade), vale a pena elencar acerca do que é o interesse público, para assim melhor compreendermos conceitos que vamos ao longo deste estudo, trabalhar.

O interesse público é uma categoria especificamente jurídica e obedece à lógica de referências normativas de cariz legal ou constitucional. É, "o norte da administração pública"<sup>11</sup>

No dizer de Jorge Miranda não é, contudo, «um conceito homogéneo, imutável e atemporal. Assim, o que é de interesse público, por exemplo, para uma determinada autarquia ou região num certo momento, poderá já não o ser para outra autarquia ou região, ou até para a mesma autarquia ou região num momento diverso. Acresce que o interesse público tem carácter geral, mas não universal. Com isto pretendemos significar que o momento de universalidade do interesse público coincide já com o seu limite, ou seja, com os direitos fundamentais das pessoas. Com efeito, até certo ponto, o interesse público converge com os direitos e interesses legítimos das pessoas, na medida em que não compete à Administração Pública apenas respeitar negativamente os direitos das pessoas, mas também realizar positivamente determinados direitos ou interesses naquele núcleo mínimo que se possa considerar fundamental. Deste modo, a realização efetiva e concreta do núcleo essencial dos direitos fundamentais corresponde a uma exigência de respeito pelos direitos das pessoas e, simultaneamente, a uma exigência de interesse público. Os princípios do interesse público e do respeito pelos interesses legítimos das pessoas podem em conjunto ser vistos como os mais elementares limites à ideia de legalidade da Administração Pública. Na verdade, a lei só amplamente pode definir o interesse público e os modos de o realizar. Além disso, o interesse público ou a defesa de direitos das pessoas podem justificar o afastamento da lei. É o que sucede nas situações de estado de necessidade — *necessitas legem non habet*.<sup>12</sup>

Atualmente define-se o Princípio da legalidade da seguinte forma: os órgãos e agentes da Administração pública só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos.

Nesta formulação o Princípio da Legalidade já não é visto na sua aceção negativa e proibicionista, passando agora a ser definido de uma forma positiva: a

---

<sup>11</sup> Marcelo Rebelo de Sousa/ André Salgado Matos, *Direito Administrativo, I*, pág. 201.

<sup>12</sup> Diogo Freitas do Amaral e Maria da Glória Garcia, *O Estado de Necessidade e a Urgência em Direito Administrativo*, in "Revista da Ordem dos Advogados, Ano 59, II" — Lisboa, 1999.

Administração Pública deve ou pode fazer e não apenas conhece os limites do que está proibida de fazer.

Este princípio protege atualmente o interesse público e não apenas os interesses dos particulares. A lei surge agora, não só como o *limite*, mas também como o *fundamento* da atuação da administração.

O Princípio da legalidade abrange não apenas o respeito pela lei mas a subordinação da Administração Pública a todo o *bloco de legalidade*.

Este princípio aponta para um princípio mais vasto e abrangente, o *princípio da juridicidade* da administração, pois todo o direito (todas as regras e princípios de ordem jurídico-constitucional) serve de fundamento e pressuposto da Administração.

Uma vez que a observância deste princípio assegura que a Administração Pública prossegue o seu fim e atua de acordo e com fundamento na lei, podemos concluir pela evidência de que o mesmo apresenta uma grande relevância no atual Estado de Direito, e em particular dentro do Direito Público no Direito Administrativo.

Se o interesse público é o fim da atividade administrativa, como já se viu supra, numa outra vertente ele é ainda o seu limite positivo.

Historicamente, este Princípio da Legalidade surgindo associado ao Estado de Direito assume-se como uma das principais *garantias* de respeito pelos direitos individuais.

Com efeito, a lei é ao mesmo tempo definidora dos limites da atuação administrativa, para que toda a atividade administrativa seja usada em benefício da coletividade.

A lei para o particular quer dizer “pode fazer assim”, enquanto para o agente administrativo significa “deve fazer assim”.

Importa sublinhar que este princípio abarca toda a atividade materialmente administrativa, ou seja, desenvolve-se em todos os domínios, quer no sector público, quer no sector privado (art.º 5º nº1 e nº 2 CPTA).

A vinculação da administração a um critério de legalidade significa uma exigência de preferência ou da existência de uma *prevalência de lei*, impedindo pela negativa a Administração de ir contra, ou de se opor aos vínculos legais pré-existentes.

### **1.3. O princípio da imparcialidade da administração pública**

Também no âmbito de uma boa administração parece oportuno e conveniente dar atenção ao conteúdo do princípio da imparcialidade da administração pública.

A administração pública não pode nem deve defender interesses egoísticos.

No direito inglês o princípio da imparcialidade administrativa, de inquestionável relevância histórica, tem origem consuetudinária e jurisprudencial.

Tal já não sucede com o direito francês e alemão, onde o tema da imparcialidade da administração não tem colhido grande relevância doutrinal.

Não há nestes ordenamentos uma consagração constitucional, o que deve sobremaneira contribuir para tal desinteresse.

Afastada que está a ideia surgida pós-Revolução Francesa de que a atuação da Administração devia estar totalmente vinculada, não se conferindo espaços discricionários, passou-se, na década de 30 do século XIX, de uma administração consideravelmente reduzida, para uma administração omnipresente, fruto de uma série de conturbados acontecimentos sociais, destacando-se a crise de 1929 e a I Guerra Mundial, aumento populacional e crescente urbanização, etc.

Neste contexto histórico, a administração passou a entender que não se podia dispensar da realização da “felicidade individual”.

E, como é fácil de compreender, tornou-se imperativo aumentar e estender os organismos da Administração Pública.

Assim, perante tal paradigma, flexibilizar e acelerar a atuação administrativa, passou a ser uma necessidade, desempenhando a discricionariedade, neste particular, um papel fundamental.

No entanto, não serão certamente de ignorar todos os problemas que a própria discricionariedade traz, desde a dificuldade de obtenção de decisões ponderadas e justas, até problemas relacionados com a corrupção e favorecimento de determinados agentes em detrimento de outros.

#### 1.4. Os princípios gerais do ordenamento jurídico

Como baluarte e direção dos limites que têm de ser impostos à discricionariedade, para falarmos de uma discricionariedade restrita e não plena, importa situarmo-nos nos princípios gerais do ordenamento jurídico.

Os princípios gerais do ordenamento jurídico abarcam características peculiares enquanto fontes do Direito Administrativo que, a par da lei e dos costumes, são fontes importantes do Direito.

Estes princípios gerais de acervo constitucional <sup>13</sup> são obrigatoriamente seguidos no cumprimento dos preceitos na legislação administrativa.

Os princípios gerais do ordenamento jurídico devem ser encarados como: «jus normas» ou «jus normatum»? ?

Os princípios não são normas e no dizer de Rui Chancelle de Machete <sup>14</sup> «nem se deixam utilizar segundo uma lógica subsuntiva. Constituem «jus normas» e não «jus normatum» para utilizar uma expressão cara a Forsthoff (4). Consubstanciam valores fundamentais do ordenamento jurídico, por isso mesmo, reconhecidos pela Constituição, mais do que propriamente criados por esta. Do ponto de vista ontológico, caracterizam, dão a feição própria de cada ordenamento jurídico. O seu valor vinculativo revela-se na experiência do caso concreto, quando têm de ser tomados em consideração na descoberta da solução jurídica que dita a sua disciplina. É, assim, no momento da aplicação do direito que se evidencia a sua importância inspiradora dos valores jurídicos a serem tidos em causa, no superar dos interesses e na necessária hierarquização destes a alcançar a plenitude do seu significado (5), e ao ordenamento jurídico, considerado «in toto», o seu sentido.

Dada a natureza dos princípios gerais de direito estruturantes da Administração e a circunstância de, ainda que de forma mais sintética, a Constituição já os ter enunciado a todos, no Título IX da Parte III, artigos 266º a 268º, poderia, no dizer do mesmo autor e no âmbito do Código do Procedimento Administrativo de 91 «a sua menção ser perfunctória, agora na abertura do Código de Procedimento».

Neste âmbito existem sempre duas pedras basilares, um alfa e um ómega. Há por um lado o cumprimento do princípio, na outra vertente a necessária adequação ao caso

---

<sup>13</sup> Cf. Artigos 266º a 268º da CRP

<sup>14</sup> *Os princípios gerais de Direito no Código do Procedimento Administrativo*, comunicação do autor por ocasião de debate sobre o Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo realizado no INA, 1989, pp. 40- 41.

concreto. Daí resulta uma intervenção mais ampla da jurisdição administrativa, um abarcar mais elaborado dos princípios.

Os princípios fundamentais do direito administrativo são, pois, das principais fontes de direito administrativo.

Todo o tipo de violação do ato vinculativo conduz à ilegalidade.

Este princípio pode ser distinguido, através do princípio da *preferência de lei* ou seja, em determinados momentos e domínios, a administração pública deve atuar com fundamento na lei, isto é, só quando a lei o permita.

O interesse público está definido por lei, e uma vez definido, a Administração Pública tem de o prosseguir.

Contudo, quando o interesse público não está definido na lei e a administração pública prossegue algo que não tem que ver com o interesse público, entra-se no domínio do *desvio de poder*.

Ao contrário do que um olhar mais desatento poderia revelar, a “função positiva” dos princípios não desaparece se estivermos perante regras de conduta vinculada, sendo que, nessa hipótese, os princípios servem como fator de interpretação das leis internas e das diretivas comunitárias, estabelecendo o seu sentido e alcance, impondo, uma interpretação mais restritiva ou extensiva.

### **1.5. O direito a uma boa administração no direito da União Europeia: o artigo 41º da carta direitos fundamentais da União Europeia (CDFUE) 15**

Na esteira do direito comunitário, elencar que em Junho de 1999, o Conselho Europeu reunido em Colónia observou que se deveria consagrar numa Carta os direitos fundamentais em vigor ao nível da União Europeia (UE), por forma a conferir-lhes uma maior visibilidade e uma publicidade que fosse um alicerce a que fossem cumpridos os princípios nos vários estados membros de forma mais eficiente.

A Carta identifica vários direitos pessoais, cívicos, políticos, económicos e sociais dos cidadãos e residentes na EU. Teve por objetivo incluir os princípios gerais consagrados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 e os princípios comuns que resultassem das constituições dos países da UE. Nela dever-se-iam incluir,

---

<sup>15</sup> Oficialmente adotada em Nice, em Dezembro de 2000, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, a CDFUE passou a ter efeito jurídico vinculativo tal como os Tratados.

os direitos fundamentais dos cidadãos da UE especificamente, além dos direitos económicos e sociais consagrados na Carta Social do Conselho da Europa e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Além do mais, os princípios provenientes da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem deveriam ter também aqui pleno acolhimento.

A Carta reúne, num único documento, os direitos que anteriormente se encontravam dispersos por diversos instrumentos legislativos, como a legislação nacional e da UE, bem como as convenções internacionais do Conselho da Europa, das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Conferindo visibilidade e clareza aos direitos fundamentais, a Carta cria segurança jurídica dentro da UE. Ela é adequável às instituições europeias tendo em conta o princípio da subsidiariedade. As suas competências não podem ser alargadas, nem as funções que lhes são confirmadas pelos Tratados podem ser aumentadas exponencialmente.

A CDUE tem 54 artigos distribuídos em sete capítulos como a seguir se enuncia:

1º Dignidade

2º Liberdade

3º Igualdade

4º Solidariedade

5º Cidadania

6º Justiça

7º Disposições Gerais

No título V, designado por *Cidadania*, no artigo 41º está plasmado o direito a uma *boa administração*:

*Artigo 41º*<sup>16</sup>

*Direito a uma boa administração*

*1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.*

*2. Este direito compreende, nomeadamente:*

*a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente;*

---

<sup>16</sup> Acedido em 30.3.2010, in “Jornal Oficial da União Europeia” C 83/399 PT.



b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;

c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respetivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

O artigo 41 da CDFUE que consagra o dever de "boa administração" entrelaça-se com aos princípios da moralidade, da eficiência, da motivação, da informação, da publicidade, da participação e da transparência.

#### **1.6. O acórdão do TJCE de 21 de Novembro de 1991 (caso C-269/90) - Technische Universität München**

O Direito da União Europeia, como afirma Carla Amado Gomes <sup>17</sup> «em cujo seio a lição da proteção dos direitos fundamentais é, em muito, tributária da cartilha da CEDH[8], inscreveu formalmente, em 2000, o “direito a uma boa administração”, no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais então proclamada — e recebida pelo Tratado de Lisboa, por obra do qual ganhou, desde 2009, eficácia vinculativa. Este macro direito engloba, conforme se retira do n.º 1, o direito dos particulares que entram em relação com a Administração “a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.»

E, no dizer da mesma autora:

«A jurisprudência já apontava no sentido. Com efeito, como afirma Carla Amado Gomes, «desde o Acórdão *Technische Universität München*, de 21 de Novembro de 1991 (caso C-269/90), que o Tribunal do Luxemburgo vem realçando a necessidade de observância de garantias procedimentais como “a obrigação para a instituição competente de examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso em apreço, o direito do interessado a dar a conhecer o seu ponto de vista, bem como o direito a uma fundamentação suficiente da decisão” (consid. 14). Este conjunto de princípios, que a jurisprudência mais tarde sintetizou sob a fórmula de princípio da

---

<sup>17</sup> “A boa administração na revisão do CPA: depressa e bem...” comunicação da autora no seminário sobre o projeto de revisão do CPA que decorreu no ICJP, Lisboa, 2013, acesso em: 21/11/2013, disponível em: <http://www.icjp.pt/debate/4268/4337>.

solicitude (cfr. o Acórdão do Tribunal Geral, de 18 de Setembro de 1995, caso T-167/94), afigura-se determinante em domínios de competência predominantemente discricionária e constitui a raiz da juridicização do princípio da boa administração. A esta vertente veio depois acrescer o reconhecimento de uma dimensão temporal da “solicitude administrativa”, em claro paralelo com o artigo 6/1 da CEDH, numa síntese que corresponde ao macro conceito de boa administração que hoje vemos plasmado no artigo 41º da Carta, supra citado [9].»

Mário Aroso de Almeida explicitando o princípio da boa administração no contexto europeu, afirma a dado passo:

«Essa abordagem parte da afirmação da boa administração como um valor jurídico e, portanto, da assunção de uma conceção jurídica da ideia de boa administração, e veio recentemente a culminar, no âmbito comunitário, no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – documento que, como é sabido, foi objeto de proclamação solene na Cimeira de Nice, em 7 de Dezembro de 2000, e, entretanto, incorporado na II Parte do texto do Tratado que institui uma Constituição para a Europa, apresentado no Conselho Europeu de Tessalónica, em 20 de Junho de 2003 –, em cuja epígrafe se faz referência a um direito à boa administração dos cidadãos europeus perante a Administração da União.»<sup>18</sup>

O conteúdo deste artigo da Carta foi deduzido do *case law*<sup>19</sup> do Tribunal de Justiça em torno de alguns dos princípios que, ao longo do tempo, aquele tribunal foi qualificando como princípios de boa administração e concretiza-se na consagração de um direito dos cidadãos europeus à tomada de decisões imparciais, justas e em prazo razoável, por parte dos órgãos da União, do direito à informação e audiência prévia no âmbito dos procedimentos e no direito à fundamentação das decisões. Ainda ao nível comunitário, o Tratado de Maastricht tinha, entretanto, instituído a figura do Provedor de Justiça Europeu, com o assumido propósito de combater a má administração (*mala administration*), no âmbito da atividade das instituições e organismos comunitários. E agora, o artigo 43.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia também consagra o direito dos cidadãos europeus de apresentarem petições ao Provedor de Justiça Europeu, respeitantes a casos de má administração.

---

<sup>18</sup> Teoria Geral do Direito Administrativo, O Novo regime do código do procedimento administrativo, 2ª Edição, Almedina, 2015.

<sup>19</sup> Acórdão *Technische Universität München*, de 21 de Novembro de 1991 do TJCE (caso C-269/90).

## 1.7. O código europeu de boa conduta administrativa (CEBCA)

Adotado mediante resolução do Parlamento Europeu de 6 de Setembro de 2001, o CEBCA foi elaborado com o assumido propósito de compilar as principais regras e princípios cuja infração deve ser qualificada como má administração, para o efeito de habilitar os eventuais interessados à apresentação de uma queixa junto do Provedor de Justiça Europeu, tendo o Provedor Söderman esclarecido, a propósito, que “os funcionários que o sigam poderão estar seguros de que evitarão instâncias de má administração (...) afigura-se possível e desejável tentar reconstruir, nessa perspetiva, o conceito de boa administração em novos e mais amplos moldes, como um conceito capaz de abarcar e, ao mesmo tempo, de transcender, tanto o conceito de juridicidade (= conformidade ao Direito), como os de eficácia e eficiência da Administração. Esta parece ser, na verdade, a única maneira de fazer corresponder do modo mais adequado e estabelecer ao conteúdo: acima de todas as regras e de todos os princípios, jurídicos e não jurídicos, a que a Administração deve obediência no desenvolvimento da sua atividade (entre os quais se há-de incluir, portanto, o da eficácia ou da eficiência, com a sua identidade própria), está o superconceito de boa administração. A boa administração haverá, pois, de resultar do equilíbrio entre as exigências de uma eficiência economicista e as exigências de juridicidade que são próprias de uma visão constitucionalmente adequada em função de ingredientes democráticos, participativos e axiológicos. ...”.<sup>20</sup>

Num âmbito vocacionado para a contratação pública, seja de referir que os princípios jurídicos não só se constituem como um relevante instrumento de interpretação e integração de direito, como também servem de base autónoma de deveres, faculdades ou direitos dos sujeitos procedimentais, significando, por conseguinte, que, para se garantir a legalidade de um procedimento pré-contratual, não é suficiente a conformidade com as regras e com a lei, sendo também necessário a plena observância dos princípios jurídicos de contratação pública.

É pois aos princípios que compete, deste modo, desempenhar uma importante *função de legitimação*, isto é, fazer com que as regras constantes da lei ou dos regulamentos administrativos sejam tidos como jurídica e

---

<sup>20</sup> Mário Aroso de Almeida, *O Provedor de Justiça como garante da boa administração* in Ficha “Técnica O Provedor de Justiça – Estudos – Volume Comemorativo do 30º Aniversário da Instituição”, Provedoria de Justiça, Lisboa, 2006.

intrinsecamente válidos na exata medida em que respeita um princípio supra ordenado.

Uma referência, ainda que óbvia, para sublinhar que para além das entidades adjudicantes, também os atos jurídicos praticados pelos interessados estão vinculados aos princípios da contratação pública, situação que, a não se verificar, faria com que estes perdessem grande parte do seu efeito prático.

### **1.8. O CHAP (complaint handling — accueil des plaignants) e o EU Pilot.**

Os organismos decisórios europeus além de divulgar e informar, devem justificar os seus atos perante a cidadania europeia, adotando uma rotina de prestação de contas de modo a facilitar o controlo formal e social do poder que lhes é conferido.

Efetivamente é do conhecimento público que a Comissão Europeia recebe uma quase infindável quantidade de pedidos de informação dos cidadãos. Ao abrigo deste princípio tornam-se necessárias respostas, da forma mais adequada e o mais célere possível. Há vários procedimentos que a Comissão Europeia tem vindo a seguir nesta matéria. Por norma, registam-se todas as cartas recebidas e, depois de analisadas, a Comissão Europeia envia uma resposta, no prazo de 15 dias úteis a contar da data de receção.

Se a carta estiver numa das línguas oficiais da União Europeia, a resposta será redigida na língua da missiva que foi recebida.

Quando estamos perante queixas e pedidos de informação de cidadãos acerca da aplicação do direito da União Europeia, usa-se normalmente o CHAP (*Complaint Handling — Accueil des Plaignants*).

Este é um programa informático de registo e gestão de correspondência que possa apresentar potenciais problemas acerca do modo de aplicação do direito da União pelos Estados-Membros.

Atualmente, todos os Estados-Membros utilizam o *EU Pilot*. O *EU Pilot database* é uma plataforma informática dotada de base de dados em linha que procura encontrar soluções para problemas que tenham que ver com a aplicação do direito da União Europeia. O direito a uma boa administração tem uma relevância cada vez maior no direito da União Europeia como se pode ver. Um exemplo é o direito da concorrência. A Direção Geral da Concorrência disponibiliza, para consulta pelo público, um «Manual de procedimentos» na área dos concursos públicos, que constitui

um instrumento de trabalho interno que dá orientações práticas do modo como os procedimentos concorrenciais devem ser seguidos.

## 2. O princípio da eficiência

Vale a pena agora, focarmo-nos num dos alicerces desta tese. Por eficiência, entende-se a capacidade de produzir um efeito real e ou específico, a obtenção de resultados com o mínimo de perdas, erros, dispêndios, e tempo nas tarefas e trabalho.<sup>21</sup>

A aplicação do critério da eficiência ao domínio jurídico resultou das teorias da *análise económica do Direito* com origem nos Estados Unidos da América propostas por Coasse e Calabresi e aprofundadas por Posner no movimento que ficou conhecido pela expressão *law and economics*.

Na utilização pela sociedade dos bens disponíveis, no aproveitamento do uso de recursos escassos, tentando obter o maior grau de satisfação possível das necessidades, importará sempre fazer uma avaliação económica das opções político-legislativas que vão sendo feitas.

Exige-se à Administração Pública que aja de forma eficiente fazendo análises constantes de custo-benefício. Na ordem jurídica portuguesa, este conceito visa garantir de uma penada a *celeridade, economia e eficácia* das decisões administrativas.

Contudo, eficiência e eficácia não são a mesma realidade e segundo CHIAVENATO<sup>22</sup>, a eficiência tem que ver com os *meios* e o alcançar dos *objetivos* relaciona-se com a eficácia. E estas necessidades estão grandemente de acordo com os interesses dos administrados também. Nestes interesses o fator tempo é determinante, na abrangência deste princípio. Se tivermos um procedimento demasiadamente longo, tornará a decisão administrativa ineficiente. Por muito eficaz que seja a decisão nestas características, o interesse público, com o passar do tempo, tende a sofrer alterações e não são tidos em conta outros interesses a ele associados. Este parece ser, precisamente, o núcleo central do chamado *princípio da boa administração*, enquanto *princípio de gestão* (económica) pelo qual o administrador tem o poder-dever de obter resultados que proporcionem desenvolvimento positivo de sua atividade prática. Cabalmente especifica realmente

---

<sup>21</sup> Cf., neste sentido, *Dicionário do Português Atual Houaiss, Círculo de Leitores e Sociedade Houaiss Edições Culturais, Lda.*, Vol. I, 1ª edição, Lisboa, 2011.

<sup>22</sup> Idalberto Chiavenato, *Introdução à Teoria Geral Administrativa*, 4ª Edição, São Paulo, McGraw Hill, 1978, p.238.

Entretanto, e considerando o ordenamento jurídico, desde há muito o legislador vem ressaltando que a eficiência é primordial. Ela será um dos fatores imprescindíveis para os *resultados* a serem obtidos pelos gestores incumbidos de administrar a *res pública*.

Apesar de já se ter destacado em linhas anteriores alguns aspetos alusivos ao conceito em causa, há que discorrer um pouco mais sobre algumas peculiaridades deste princípio.

Primeiramente, destaca-se que a atividade exercida pelo Estado, na qualidade de entidade pública, gera, perante os administradores e administrados públicos, determinados direitos e deveres. Tal relação jurídica concebe responsabilidade às partes integrantes que têm o dever de subordinação frente às prerrogativas e obrigações inerentes à mesma (relação jurídica).

Posto isto, caso a administração pública não atue em conformidade com os preceitos fundamentais, pelos quais deve fundamentar-se, poderá o particular, no exercício de seu direito subjetivo, exigir que a mesma o faça.

Torna-se, evidente o dever do administrador público atuar sempre de harmonia com os princípios fundamentais do regime jurídico-administrativo quer sejam, o princípio da legalidade, ou o da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, pelo fato de que tais preceitos fundamentais são *direitos subjetivos públicos* inerentes ao funcionamento da administração.

Assim sendo, o princípio da eficiência, enquanto preceito exigível na atividade administrativa, implica a subordinação do administrador público no exercício das suas atividades à primazia ou supremacia do interesse público em relação ao interesse privado, do qual resulta prévia e imperiosa necessidade de atuação com racionalidade ético-social e de forma axiologicamente neutra.

Há autores que não fazem uma separação linear entre o princípio da eficiência e o princípio da proporcionalidade, no tocante à aplicabilidade para se tomar uma dada decisão administrativa em detrimento de outra. Em consonância, mencionar Filipa Urbano Calvão, que opta por referir que em apenas uma situação essa independência pode afirmar-se, “... situação em que se identifica mais do que uma medida capaz de satisfazer o interesse público definido na lei como fim da atuação administrativa, mas uma delas realiza tal interesse de modo mais intenso ou completo do que as restantes (...) pode suceder que a medida idónea seja a mais onerosa quando considerados os restantes interesses. Ora, nesta hipótese, será sustentável afirmar que à Administração

Pública restará a «opção» pela solução que, não sendo a mais idónea, realize ainda o interesse público embora numa medida menor, mas com menores custos para os restantes bens ou interesses envolvidos.”<sup>23</sup>

O princípio da eficiência busca, em síntese, uma maior *produtividade* e *economicidade*<sup>24</sup> e *eficiência*, não deixando de lado a constante melhoria organizacional e capacitação de pessoal, como também o equilíbrio das finanças e de todo o sistema institucional-legal.

## **2.1. Características básicas: (i) a imparcialidade, (ii) neutralidade e (iii) transparência**

Enunciaremos, de seguida, as características básicas deste princípio da eficiência: (i) a imparcialidade, (ii) a neutralidade e (iii) a transparência.

O princípio da eficiência apresenta como principais características básicas a imparcialidade, neutralidade e transparência.

Começamos pela imparcialidade.

Como salienta Maria Teresa de Melo Ribeiro, “a afirmação do princípio da imparcialidade na Administração Pública surgiu, historicamente, da necessidade de, por um lado, salvaguardar o exercício da função administrativa e, conseqüentemente, a prossecução do interesse público da influência de interesses alheios ao interesse público em concreto prosseguido, qualquer que fosse a sua natureza, e, por outro, da interferência indevida, no procedimento administrativo, em especial, na fase decisória, de outros sujeitos ou entidades, exteriores à Administração Pública”. Para a citada autora atuação eficiente da Administração Pública exige uma atuação imparcial e independente, e imparcialidade “é independência: independência perante os interesses privados, individuais ou de grupo; independência perante os interesses partidários; independência, por último, perante os concretos interesses políticos do Governo”.<sup>25</sup>

Neutralidade:

A eficiência está ligada à neutralidade, na opinião de João Baptista Machado “Há um outro plano de sentido em que se fala de neutralidade do Estado: o de Justiça (...). Nesse sentido o Estado é neutro se, na resolução de qualquer conflito de interesse, assume uma posição valorativa de simultânea e igual consideração de todos os

<sup>23</sup> Filipa Urbano Calvão, *Princípio da Eficiência*, op.cit., 2010, p.334.

<sup>24</sup> Cf., neste sentido, *Dicionário do Português Atual Houaiss, Círculo de Leitores e Sociedade Houaiss Edições Culturais, Lda., Vol. I, 1ª edição, Lisboa, 2011.*

<sup>25</sup> Maria Teresa de Melo Ribeiro, *O princípio da imparcialidade da administração pública*. Almedina, Coimbra, 1999.

interesses em presença. A neutralidade não impõe aqui ao Estado atitudes de abstenção, mas mais propriamente atitudes de isenção na valoração de interesses em conflito. O Estado é neutro quando faz vingar a Justiça e estabelece regras do jogo justas”.<sup>26</sup>

Transparência:

Dentro da eficiência formal da Administração Pública encontra-se a necessidade da transparência das atividades emanadas pelos órgãos e agentes públicos.

O princípio da eficiência da Administração Pública pretende o combate à ineficiência formal, inclusive com condutas positivas contra a prática de atos ilícitos de variada natureza e valor como sejam subornos, corrupção e tráfico de influências. Essa transparência, no sentido de garantir uma maior eficiência à Administração Pública, deve ser nomeadamente observada na indicação, nomeação e manutenção de cargos e funções públicas, exigindo-se, portanto, a observância exclusivamente de fatores objetivos como mérito funcional e competência, tendo em conta a eficiência da prestação de serviços e, naturalmente, afastando-se qualquer favorecimento ou discriminação. Na perspectiva de custo-benefício a nível de formação de contratos públicos, o concurso público é muitas vezes um garante de concorrência. E a concorrência é necessária e imprescindível. Garantindo que há a possibilidade de concorrência é que podemos estar face a propostas mais baratas, de maior qualidade, sendo mais sustentáveis e implicando um risco mais diminuto.

Parece claro que a concorrência é imprescindível para se garantir a eficiência. Deve ressaltar-se, contudo, que o princípio da eficiência não é absoluto. Por conseguinte, não se deve sob hipótese alguma, confundir com outros fundamentos que norteiam o regime jurídico-administrativo, principalmente o princípio da legalidade pois que se atingido poderá mesmo pôr em causa, a segurança jurídica, fato este que não se coaduna com um Estado Democrático de Direito.

A eficiência da atividade administrativa praticada afere-se também pelo *modo de atuação* do agente público e espera-se o melhor desempenho possível das suas atribuições e competências para tentar alcançar os melhores resultados.

Desde logo, através da maneira como se organiza, estrutura e disciplina o agente e o respetivo serviço público procurando com ambição, também, obter os melhores resultados para a Administração pública, na meta que é uma melhor e mais eficaz satisfação das necessidades coletivas, seja ela desempenhada no âmbito da chamada

---

<sup>26</sup> João Baptista Machado, *Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição*, Almedina, Coimbra, 1982, p. 145.



administração direta do Estado, ou seja, a administração que comporta o governo, a administração central e a administração periférica, dividida pela administração especializada e pela administração comum, seja ela no âmbito da administração indireta do Estado, prosseguida pelas pessoas coletivas públicas e em pessoas coletivas privadas investidas de funções públicas, seja por fim, também no âmbito da administração independente - assim denominada em razão da inexistência de subordinação face ao Estado-Governo, onde em princípio não deveria existir a possibilidade de interferência e afetação entre o Estado-Governo a este nível de Administração e, como é sabido, é prosseguida pelas pessoas coletivas públicas, privadas, por organismos e por entidades extremamente distintas entre si.

As relações existentes entre os órgãos e os serviços públicos são de suma importância, pois os órgãos são os responsáveis pela direção da atividade dos serviços, mas em contrapartida, os serviços possuem o papel de auxiliar a atuação dos órgãos, apresentando, assim, um carácter complementar e complementarizante.

Desta forma, todas as decisões tomadas pelos órgãos merecem um especial cuidado, já que nunca devem perder a orientação dada pela bússola que indica o norte, que é o mesmo que dizer, a prossecução do interesse público, suporte e garante de prossecução de uma administração equitativa abrangente.

Assim sendo, devem ser desenvolvidas atividades prévias de preparação e estudo das várias soluções que são possíveis, com o propósito de ser tomada a decisão mais apropriada, dado que as decisões uma vez tomadas têm de ser executadas.

Os serviços públicos caracterizam-se pois como organizações que têm como função a preparação e execução das decisões dos órgãos das pessoas coletivas públicas.

O serviço público não obstante não ser dotado de personalidade jurídica, uma vez integrado na organização interna de determinada pessoa coletiva pública, tem carácter jurídico a atividade administrativa enquanto instituto público que a exerce.

De um modo mais geral, entre outras classificações, os serviços públicos podem classificar-se segundo duas perspetivas, a perspetiva funcional e a perspetiva estrutural. Inerentemente aos serviços públicos existem também princípios que importam sobremaneira para o presente estudo. E desde logo avulta o *princípio da continuidade*, segundo o qual o serviço público deve ser permanente prestado ao utilizador de forma contínua, não podendo ser interrompido a não ser que se encontre tipificada na lei essa interrupção.

Avulta também o *princípio da generalidade*, igualmente designado como *princípio da impessoalidade*

Assim, de acordo com esse princípio todos os usufrutuários que satisfaçam as condições legais fazem *jus* à prestação do serviço, sem qualquer discriminação, privilégio, ou abusos de outra ordem.

O serviço público deve ser estendido ao maior número possível de interessados, sendo que todos devem ser tratados de forma igual.

Quanto ao conteúdo do princípio da eficiência, objeto central da análise a que vimos procedendo, ficou já bem vincada a ideia de que Estado deve prestar os seus serviços com a maior eficiência possível.

A eficiência sugere que o *modo público* de satisfação das necessidades coletivas se atualize com os novos processos tecnológicos, de modo a que a execução seja mais proveitosa e haja o menor dispêndio possível de meios económicos.

Por outro lado, se é certo que os destinatários de serviços públicos têm direito à prestação do serviço e, no caso de este ser mal prestado ou interrompida a prestação, provocando prejuízos ao particular, têm este direito à indemnização, também não é menos exato que tem deveres, e desde logo, preenchimento dos requisitos e pressupostos de ordem administrativa para aferir da titularidade de direitos e situações subjetivas, apresentando dados que a administração requisite, passando pelos requisitos de ordem técnica, todos necessários para satisfazer as condições técnicas necessárias para Administração prestar o serviço, sem esquecer, bem entendido, os de ordem pecuniária no que diz respeito às taxas a cobrar pela remuneração do serviço a prestar.

Entre os serviços administrativos temos os serviços coletivos (*uti universi*) e os serviços singulares (*uti singuli*): os primeiros são serviços gerais, prestados pela Administração à sociedade como um todo, sem destinatário determinado e são mantidos pelo pagamento de impostos, os segundos, por seu lado, têm carácter individual estando os seus utilizadores determinados e dando lugar à remuneração mediante pagamento de uma taxa ou tarifa.

É oportuno referir que os princípios atuam como normas que estabelecem as razões *prima facie* daquele ordenamento, ou seja, constituem verdadeiros fundamentos de toda e qualquer ação da Administração Pública.

Em termos genéricos o conceito de eficiência abarca deste modo pessoas, coisas ou organizações que alcançam o melhor resultado com o menor dispêndio de recursos.<sup>27</sup> Por essa razão, o seu campo de aplicação privilegiado e a sua ancoragem natural encontra-se nas ciências económicas, no estudo das opções ditadas pela escassez de recursos.<sup>28</sup>

Exigem-se resultados positivos, atendendo de forma satisfatória às necessidades da comunidade e dos seus membros.

Dado que os recursos da Administração Pública são limitados exige-se uma maior racionalização nas decisões da Administração Pública, ao abrigo da procura de melhores resultados e de um menor grau de custos.

Daí a aplicação do princípio da eficiência, hoje utilizado de forma acrítica por governantes, legisladores, burocratas e até pelos tribunais, sem que todavia se tenha ainda podido encontrar na doutrina nacional (ou mesmo estrangeira) um estudo sistemático e sustentado sobre o seu sentido útil e efetivo no atual modelo de Estado e de Administração.

Em harmonia com a visão esplanada neste trabalho importa pois assumir mais uma vez a necessidade do aparelho do Estado, ter um funcionamento mais imediato, mais funcional, em busca de uma eficiência que seja motivo de orgulho da sociedade e uma marca qualitativa para o sector público.

Nos tempos de hoje, para os defensores do chamado *Estado-mínimo*, subsidiário, a eficiência explicitamente apresenta-se com toda a força de princípio prevalente e esmagador dos restantes.

O surgimento de novas figuras jurídicas tais como contratos de gestão onde se ampliam e se aperfeiçoam instrumentos para uma maior autonomia financeira também dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta parecem reforçar a ideia daquele *Estado-mínimo*.

Em contrapartida exige-se a fixação das metas de desempenho, o que antes era mais comum nas instituições privadas.

Novas regras, entretanto surgem em relação ao comportamento dos agentes públicos e a estabilidade no trabalho deixou de ser um garante para um agente da

---

<sup>27</sup> Vide Suzana Tavares Silva, *O Princípio (fundamental) da Eficiência*, “Comunicação da autora por ocasião do III Encontro de Professores de Direito Público”, Porto, 2009, p.1.

<sup>28</sup> Sobre a tensão entre a eficiência e a justiça vide, Fernando Araújo, *Introdução à economia*, 3ª ed. Almedina, Coimbra, 2005, pp. 38-39.

administração com desempenho ineficiente e hoje tem de ser submetida a avaliações periódicas de desempenho, visando a maximização dos resultados de suas ações.

A eficiência não acaba quando o Poder Público usa procedimentos formalmente corretos. A sociedade aspira a que a Administração adote os métodos mais apropriados, dentro de avançados padrões técnicos e sociológicos. O administrador tem de diligenciar para que a Administração adote todos os meios e procedimentos para alcançar o melhor intento. A Administração tem de trabalhar com qualidade, operar de fisionomia a colocar à disposição da sociedade, todos os meios tecnológicos inerentes à modernidade.

O princípio da eficiência pode ser encarado como “aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a persuasão do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum.”<sup>29</sup>

O pensamento europeu está claramente em ligação com esta corrente, “sendo conhecido entre os italianos como “dever de boa administração” [...] o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar as suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo o princípio da legalidade [...] As atribuições devem ser executadas com perfeição, valendo-se de regras técnicas e dos conhecimentos necessários para tornar a execução a melhor possível, evitando a sua repetição e as reclamações por parte dos administrados. Ademais, a realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos, tão necessários na época atual.

Por fim, ditas competências devem ser praticadas com rendimento, isto é, com resultados positivos para o serviço público e satisfatórios para o interesse da coletividade. Resultados positivos não significam lucros, embora, alguns casos possam existir. Deve-se com esse desempenho, rápido e perfeito, atingir um maior número de beneficiários. Procura-se maximizar os resultados em toda e qualquer intervenção da

---

<sup>29</sup> Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*. 7ª ed., São Paulo, Atlas, 1999, p. 294.

alçada da Administração Pública. Qualquer ação ou decisão deve ter essa preocupação, evitando-se as que não têm ou não atentam a este princípio. É, pois, a relação custo-benefício que deve presidir todas as ações públicas”.<sup>30</sup>

A aplicação do critério da eficiência ao domínio jurídico resultou das como se viu supra das teorias da *análise económica do Direito* com origem nos Estados Unidos da América (EUA), propostas por Coasse e Calabresie aprofundadas por Posner no movimento que ficou conhecido pela expressão *law and economics*.

Contudo, esta tese (doutrina) foi inicialmente contestada e até rejeitada, uma vez que se argumentou que o Estado prossegue fins sociais e não pode adotar uma filosofia utilitarista pois que a sua organização não se coaduna com soluções de mercado.

Hoje esta querela está totalmente ultrapassada centrando-se o debate apenas nos mecanismos de otimização do bem-estar social, encaradas por diferentes perspetivas ou ângulos de análise, a saber: plano organizativo, plano funcional e plano de controlo.

A sobreposição de planos e campos de aplicação do princípio da eficiência no âmbito do Direito Público indicia, desde logo, a sua falta de identidade autónoma. Isto é, o facto de não ter sido ainda possível recortar nos sistemas jurídicos continentais o princípio da eficiência, como um princípio fundamental de Direito Público, enquanto conteúdo pré-definido e uma metodologia própria de aplicação e de controlo.

Este atraso na autonomização do princípio da eficiência deveu-se à crença quase acrítica na bondade intrínseca das soluções legais ditadas pelo princípio democrático.

É frequente encontrarmos a eficiência associada à economia e à eficácia, e mesmo quando utilizados como conceitos de significados diferentes – em que a economia designa o menor custo para um determinado resultado, a eficácia o alcance dos objetivos propostos com a utilização dos meios, e a eficiência, o melhor resultado para uma mesma estrutura de custos.<sup>31</sup>

O mais usual é que o seu controlo seja feito em conjunto, no contexto da mera apreciação dos atos discricionários da Administração e, mesmo aí, confundindo-se com as dimensões concretizadoras do princípio da proporcionalidade, avaliando-se a eficácia da medida na teste da adequação, e a eficiência e economia no teste da necessidade. Ou seja, a eficiência tem sido entendida sobretudo como um critério ou parâmetro de atuação e de decisão das entidades administrativas, controlado no quadro da dimensão informadora da racionalidade global do agir administrativo.

---

<sup>30</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 11ª ed., São Paulo, Saraiva, 2006, p. 21.

<sup>31</sup> Cfr. José Casalta Nabais, *O dever fundamental de pagar impostos*, Almedina, Coimbra, 2004, pp.374.

No âmbito do princípio da eficiência, o cumprimento das funções administrativas, desde logo deve passar para a análise do controlo da proporcionalidade face ao caso em concreto, tentando depois de uma depuração alcançar a solução ótima alcançável.

Pretende-se avaliar as atuações administrativas (medidas) em função da relação custo-benefício (eficiência de custos), dos resultados (eficiência produtiva) e da alocação de recursos (eficiência evolutiva), não como parâmetro autónomo legitimador da mesma em razão da sua eficiência, mas apenas de modo a apurar, se o princípio da proporcionalidade foi ou não respeitado.

## **2.2. O princípio da proporcionalidade**

O princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso está plasmado no artigo 18º, nº 2 da CRP.

As decisões do Estado não podem ser limitadas a certas pessoas e elas têm de ter subjacente uma finalidade e de ser compreensível para todos os destinatários. Exige um equilíbrio entre o conteúdo da decisão e o fim. Não se usa uma lei com grandes consequências para penalizar um comportamento pequeno. As vantagens têm de ser equilibradas com as desvantagens. Importa fazer sempre a adequação ao caso concreto.

Assim, deve existir uma análise de idoneidade ou adequação – verificando-se se a medida é adequada para atingir o objetivo proposto, para que se faça um juízo da razoabilidade.

Além disso, importa ver se o ato administrativo é mesmo necessário naquele caso concreto, pois deve-se assegurar se não existe outra medida menos onerosa (que provoque menos consequências negativas), que assegure a eficiência do ato administrativo.

Fala-se de uma proporcionalidade em sentido restrito: se a medida adotada é equilibrada ao ponto de, através dela, serem atingidos superiores benefícios para o interesse geral quando confrontada com outros valores ou bens em conflito. O sacrifício de um bem tem de ser mínimo para assegurar outro bem.

## **2.3. A tensão do princípio da eficiência com o princípio da legalidade**

A articulação de forma harmónica destes dois princípios, o da eficiência e o da legalidade é tarefa algo espinhosa.

O princípio da legalidade parece não deixar espaço de autonomia suficiente para que o princípio da eficiência possa servir de *per si* de parâmetro judicial de controlo das opções adotadas na prossecução do interesse público, uma vez que remete para o legislador a escolha da *solução mais eficiente* e, por esta via, o controlo da eficiência das escolhas públicas para o campo da política ou, quando o muito, para a discussão dos modelos de organização do poder político, no contexto da ciência política ou das estruturas sociais.

Se os defensores do princípio da eficiência podem ser acusados de tentar subjugar o direito à economia, também os defensores do princípio da legalidade podem ser acusados de o tentar subjugar à política e à sociologia.<sup>32</sup>

É ainda sob a capa do princípio da legalidade que o princípio da eficiência aplicado às escolhas públicas começa a reclamar maior autonomia.

No dizer de Alexandre Santos Aragão<sup>33</sup> “ o princípio da eficiência de forma alguma visa mitigar ou ponderar o princípio da legalidade, mas sim, embeber a legalidade de uma nova lógica, determinando a insurgência de uma legalidade finalística e material - dos resultados alcançados - e, não mais uma legalidade meramente formal e abstrata”.

E esta maior autonomia consubstancia-se em primeiro lugar, impondo-se àquele enquanto critério de organização racional de serviços, em grande medida impulsionado pela corrente do *New public management*.

## 2.4. O New Public Management

De que trata efetivamente este *New Public management*?

O *New Public Management* é uma expressão de origem britânica associada à reforma da Administração Pública no Reino Unido durante o Governo de Margaret Thatcher, sendo posteriormente implementada noutros países.

---

<sup>32</sup> Foi desta forma que Aldo Travi, colocou a questão na abertura dos trabalhos do 53º Convénio de Estudo da Ciência da Administração, dedicado, precisamente, às mutações do princípio da legalidade, in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 30, *apud* Suzana Tavares Silva.

<sup>33</sup> Alexandre Santos Aragão, *O Princípio da Eficiência*, in “*Revista Eletrónica de Direito Administrativo Económico*”, Salvador, Instituto de Direito Público, 2005.

São seus princípios orientadores: estabelecimento de planos estratégicos, estruturas de decisão central e execução descentralizada, concentração das tarefas de Estado e privatização das que não integram o núcleo da função estadual, transformação dos cidadãos em clientes, prestação de serviços públicos em regime de mercado, controlo estratégico, organização por objetivos.

Estes princípios orientadores têm vindo a servir de base às reformas que têm vindo a ter lugar em todos os países europeus <sup>34</sup> e também em Portugal. Tudo isto pressupõe uma reformulação do que se entende por serviço público. Assim falamos na resposta à massificação dos problemas, fruto da necessidade de “construir” esquemas de resposta legitimadores de uma seleção dos domínios de intervenção e das medidas adotadas, para além do horizonte da “escolha política”. As propostas de Posner e Hayek centravam-se, fundamentalmente, na apologia da maior eficiência da *common law* relativamente à *code law* (Direito civil Inglês).

## **2.5. A avaliação de desempenho na função pública**

O diploma legal que consubstancia tal sistema de avaliação no nosso país é a Lei nº 66B/2007, de 28 de Dezembro.

Com este diploma visa-se uma promoção da cidadania, do desenvolvimento assente numa melhoria da qualidade dos serviços, na racionalização e simplificação para que daí resulte uma melhor qualidade e agilização de processos, de modo a permitir serviços menos numerosos e mais eficientes.

E porque eficiência é também desempenho, quando falamos de desempenhos insuficientes, é necessário que se tomem medidas práticas no sentido de uma melhoria progressiva do desempenho do avaliado. Se, pelo contrário, o desempenho do avaliado tem uma avaliação claramente positiva devem existir mecanismos que permitam premiar e estimular quem assim procede.

A questão da Avaliação de Desempenho na Função Pública presta-se a várias controvérsias e é objeto de grande conflitualidade, dado que, muitas vezes, é fonte de injustiça, quando de forma errónea se atesta como insuficiente a avaliação, ao não serem avaliadas todas as capacidades, originando que o resultado final seja tudo menos correto e verdadeiro.

---

<sup>34</sup> Em Espanha, está expresso no art.º 102 da Constituição Espanhola, sendo chamado de “princípio da eficácia”. Em Itália, está consagrado no art.º 97 da Constituição Espanhola, denominando-se “princípio do bom atendimento ou da boa administração”.



### 3. O princípio da economicidade

Com a análise por este princípio fundamental administrativo da economicidade visa-se alcançar a obtenção dos *resultados* esperados com o menor *custo* possível.

Quer-se unir em simultâneo: celeridade, máxima qualidade e custo mais baixo na prestação de um serviço ou no relacionamento com os entes públicos.

Um princípio como o da economicidade, faz confluír celeridade, qualidade e um menor custo ao erário público, devendo por exemplo, antes da realização de quaisquer contratações públicas, fazer-se a análise do custo/benefício do ato administrativo. Assim, assegura-se que o Estado tem sempre como interesse cimeiro o próprio interesse dos cidadãos.

Este princípio liga-se sobejamente à temática da contratação pública. E tem um alcance fronteiriço com a matéria das finanças públicas. Antes de se proceder a qualquer contratação, deve ser conduzida uma análise da economicidade, ou seja, deve efetuar-se prévia verificação se aquela contratação tem a capacidade de resolver problemas e necessidades reais do contratante, aferindo-se se os benefícios futuros decorrentes da contratação compensam os seus custos. Este padrão é conhecido como análise custo/benefício.

A expressão está diretamente ligada à ciência económica ou à economia política, cujo objetivo é a atividade humana voltada para a produção de riquezas, segundo as suas necessidades específicas. Realmente, a evolução da sociedade demonstra um permanente esforço de se conseguir maiores resultados com os meios disponíveis. Estes devem ser os mais económicos, eficientes, práticos e eficazes possíveis.

O princípio da economicidade está pois intimamente relacionado com dois princípios clássicos e informativos do Direito Administrativo, o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da eficiência.

O Tribunal de Contas dispõe de ampliados poderes para avaliar a "economicidade" dos gastos públicos. Assim, “. É igualmente de salientar o relevantíssimo estatuto que os tribunais constitucionais e tribunais de contas- enquanto “ controladores externos”(... )na medida em que permitirão que os cidadãos em geral

possam acompanhar o desempenho dos atores públicos e daí retirar as devidas ilações, averiguando se o interesse público está ou não a ser adequadamente prosseguido e exercendo uma real cidadania por via do controlo de atuações. (...) tornando-se particularmente fundamental salientar a necessidade de “perseguir”, mais do que as pessoas ou entidades, os dinheiros públicos onde quer que eles se encontrem.”<sup>35</sup>

O conteúdo da economicidade das normas de Direito reflete a política económica prosseguida. O Estado tem finalidades próprias no plano social e abarca também entidades do âmbito da administração indireta que visam atingir os seus objetivos, primordialmente o lucro, além de terem um fim social, o que somente através de uma estrutura eficiente, unitária e geral, permitirá que sejam alcançados os resultados desejados. Por conseguinte, os critérios da eficiência económica bem como os da eficiência social estão presentes, indo aos critérios da economicidade para que estes sejam tidos em conta, na Política económica do Estado e na análise concreta à realidade do mercado.

O critério normativo de economicidade regula no plano jurídico o mérito de um comportamento económico. Impõe um dever jurídico de conduta aos sujeitos da atividade empreendedora no sentido de programar e desenvolver a gestão dessas atividades segundo critérios económicos e racionais conjecturados na lei.

E o que diz este princípio? Que os serviços públicos devem ser prestados a preços módicos, razoáveis, que devem ser estabelecidos de acordo com a capacidade económica do utilizador e com as exigências do mercado, de modo a evitar de que quem se encontrar em dificuldade financeira não é excluído do universo de beneficiários. Este é um princípio difícil de se concretizar mas a administração tem de constantemente renovar métodos e conceitos de funcionamento para dar uma resposta cabal às necessidades coletivas.

O art.10º do atual CPA acolhe este princípio.

No que respeita à valoração da economicidade, “o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a

---

<sup>35</sup> Joaquim Freitas da Rocha, *Contributo para um Conceito de Democracia Plena*, in “ Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Jurídicas Públicas, subordinado ao tema “Ética e Direito”, Tomo II, Ano de 2013, Braga,,2014,p.122,[http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final\\_Anu%C3%A1rio\\_2013\\_Etica\\_e\\_Direito.pdf](http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final_Anu%C3%A1rio_2013_Etica_e_Direito.pdf)

economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão”.<sup>36</sup>

No âmbito da contratação pública a necessária análise da economicidade das propostas deve ser realizada com muito zelo e cuidado ou seja deve, verificar-se qual a real capacidade da contratação na resolução de problemas e das necessidades reais do contratante, e aferir que benefícios futuros resultarão dessa contratação.

Não basta seriedade e correta intenção para que o ato administrativo seja considerado válido. Economicidade implica também a adoção da solução mais conveniente e eficiente tendo em conta a gestão dos recursos públicos.

A realidade é que são extraordinariamente escassos, e importa sobremaneira que a sua utilização apresente resultados do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Assim o administrador tem de dispor da coisa pública de modo bastante racional, e não pode a seu belo prazer usar desnecessariamente os recursos.

Na expressão de Altonian, “... Assim, o objetivo será realizar o máximo rendimento dos recursos disponíveis, com a utilização de um método de apropriação de dados que leva em conta os interesses da coletividade e os fatores sociais do mercado, num determinado tempo e espaço. [...] Os meios devem ser os mais econômicos, eficientes, práticos e eficazes. E isto o Tribunal pode analisar, verificando se está ocorrendo a otimização dos custos e a funcionalidade dos meios na consecução da meta estabelecida. “<sup>37</sup> Ou seja, de que modo é que essa contratação vai resolver os problemas e as necessidades reais do contratante e de que forma se garante a capacidade dos benefícios futuros decorrentes da contratação compensarem os seus custos inerentes, sendo essa contratação a que traz o melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, económicos e/ou patrimoniais. É o que vulgarmente se chama de análise custo/benefício

Para se fazer uma correta análise custo-benefício deve ter-se também em conta também os chamados *custos indiretos*, a saber:

- A elaboração do projeto básico e das especificações, que absorve muito esforço de levantamento, definição de modelo de contratação e estimativas necessárias;
- A execução da licitação, que pode arrastar-se no tempo devido a burocracias ou litigância judicial;

---

<sup>36</sup> Paulo Soares Bugarian. *O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar*. Brasília: revista do Tribunal da União – Fórum Administrativo, 2001, p. 240.

<sup>37</sup> Cláudio Sarian Altounian. *Obras públicas*, in “Fórum Editora”, 2014.

- A verificação dos preços no mercado na altura de prorrogações dos contratos para fins de avaliação de manutenção da economicidade;

No âmbito dos contratos públicos avulta a relevância que atualmente é dada à proposta economicamente mais vantajosa na relação com as preocupações ambientais (*green public procurement*).

Assim em matéria de exigências ambientais parece evidente que a seleção de propostas de adjudicação deve privilegiar como critério elegível de ponderação relativo por exemplo dando acolhimento à proposta que mais prime pela utilização de materiais recicláveis, com uma vida útil mais longa e mais completa, com exclusão ou menor uso de materiais perigosos ou tóxicos.

Desta forma, à medida que o Estado, enquanto grande consumidor de bens e serviços, exija nas suas contratações que os bens, serviços e obras adquiridos se encontrem imbuídos de uma sustentabilidade efetiva, alcança-se passo de gigante para a participação e efetiva mais-valia no mercado das contratações públicas.

Deste modo, a inclusão de critérios ambientais no tocante à contratação pública levará com certeza a uma melhor participação do Estado no mercado, utilizando o seu “*ius imperium*” como baluarte de justiça social, no sentido de uma sociedade mais justa e mais equilibrada.

Pelo que foi dito facilmente se alcança que a escolha da proposta economicamente mais vantajosa não indica, por si só que a escolha recaia sobre a proposta que tiver obrigatoriamente um preço mais baixo.

Com efeito, é imperativo averiguar quais os critérios escolhidos pela entidade adjudicante, o peso que colocou na valoração e qual o modelo de avaliação.

Claro que se o preço for o único e exclusiva critério, então a proposta economicamente mais vantajosa será necessariamente a mais barata e pode ser aquela que será escolhida. Mas esse - crê-se- não é normalmente o critério usado.

Independentemente dos critérios usados, o júri do procedimento, após avaliar as propostas, vai propor a adjudicação à proposta que for encarada como economicamente mais vantajosa.

No caso em que se registre um empate entre propostas impõe-se a realização de um sorteio como um critério admissível de superação do impasse e empate.

Esta questão assume particular relevância no caso de omissão legislativa tal como se alcança da lei in caso do Código dos Contratos Públicos Português (CCP), onde nada se prevê a este propósito como critério de desempate.

Uma das formas de se resolver esta lacuna do CCP poderia fazer-se através de uma *reserva administrativa de decisão*, ou seja, deveria afigurar-se como admissível a disponibilidade, pela Administração (entidade adjudicante), de decisão de adjudicação daquela proposta que, do ponto de vista do interesse público, se apresentasse mais vantajosa.

O Estado quando atua no papel de consumidor, não é um mero adquirente comum, além da sua conduta se pautar pela observância do princípio da legalidade, em consonância com os princípios da economicidade, boa-administração e eficiência, deve contratar sempre da forma mais racional possível e no respeito pelas metas e objetivos previamente fixados pelas políticas públicas que por via de regra elegem a contratação pública que versa por exemplo sobre obras publicas para os sectores e grupos sociais considerados estratégicos e relevantes para o desenvolvimento sustentável da comunidade.

### **3.1. A tensão entre o princípio da economicidade e o princípio da eficiência**

A eficiência pode ser medida sob três aspetos básicos, a saber: *velocidade*, *qualidade* e *resultado*. Deste modo, qualquer ação só poderá ser considerada eficiente se for rápida, perfeita e eficaz. De que adianta uma ação que foi executada no tempo certo, tecnicamente perfeita, de acordo com a solução escolhida, mas, todavia não produziria os efeitos desejados. Igualmente, não basta uma ação cuja solução seja a mais adequada, a única que produzirá os efeitos desejados, se ela não for tomada no tempo certo.

Assim, o gestor público está impelido a agir no tempo certo, adotando a melhor solução técnica e buscando incessantemente o melhor resultado sob o ponto de vista do interesse público.

Na esteira da eficiência, a observância do princípio da economicidade inicia-se no momento em que se inventariam informações, problemas ou objetivos, que configuram a finalidade da ação.

O princípio da economicidade está estreitamente ligado à motivação da ação. Todos os procedimentos da ação podem ter sidos perfeitos sob o prisma financeiro e económico, mas de nada valerão se a finalidade não estiver baseada no interesse público. Superada a motivação da ação, o administrador deverá buscar o maior número de informações e os melhores recursos humanos para escolher a solução mais adequada

diante do problema ou do objetivo. Esta escolha não poderá ficar restrita somente à eficiência ou à economicidade, os dois prismas deverão ser ponderados na decisão, sob pena de ferir um ou outro princípio. Tendo sido escolhida a melhor solução, outro fator não menos importante é a execução desta solução, ou seja, os procedimentos que serão realizados para trazer a existência esta solução. A execução inicia-se com um procedimento licitatório, ou outro meio legal previsto, e termina no correto cumprimento do contrato, ou de outro instrumento similar. Esta é a fase mais abordada pelos órgãos de controle, em todas as esferas. Por fim, temos o resultado, somente as ações que produzem os resultados esperados, ou ainda, os melhores resultados possíveis, poderão ser consideradas econômicas. A gestão dos recursos, tanto na esfera pública, como na privada, estará sempre a ser avaliada pelos resultados que produz. Sob o ponto de vista do administrador público, podemos dizer que o princípio da economicidade é aquele que impõe a escolha da melhor solução, que deverá ser executada com austeridade e imparcialidade e que produz o melhor resultado possível, diante de um cenário socioeconômico.

É inaceitável, que qualquer dispêndio público não seja previamente avaliado quanto à correta observância do princípio da economicidade.

O administrador público tem no princípio da economicidade um limitador da sua discricionariedade no processo decisório, já que ele está obrigado a adotar dentre as soluções tecnicamente eficientes, a mais vantajosa economicamente. “<sup>38</sup>

Veja-se agora um caso concreto em que sobejamente se interrelacionam os princípios em análise. Atentemos na decisão de construção de um hospital público com polos em duas cidades diferentes de um mesmo distrito. Consideremos que há dois gestores públicos diferentes que atuam no mesmo distrito mas em cidades diferentes. Para uma melhor análise consideraremos apenas como produto o hospital construído a funcionar corretamente, tendo os polos as mesmas características nos dois municípios. No município A, o hospital construído e a funcionar custou 500 mil euros, e no município B, onde o gestor público conseguiu obter alguns descontos com fornecedores, o mesmo hospital custou 490 mil euros.

No caso da economicidade, a variável a ser considerada é unicamente o custo. Assim sendo, como o custo de produção do hospital no distrito B foi menor do que o do hospital no distrito A, o presidente de câmara do distrito B foi mais econômico do que o seu congênere do distrito A. Para analisarmos a questão da eficiência suponhamos que o

---

<sup>38</sup> Marçal Justen Filho, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos*. 11.º ed., São Paulo, Dialética, 2006, p. 54.

índice de mortalidade infantil no município A tenha sido reduzido em 20%, enquanto no B tenha sido de 10%. Desta forma, o gestor público no município A foi mais eficiente do que o gestor público em B, visto que aqui a variável mortalidade infantil era o objetivo a ser atingido, independentemente de o custo do hospital B ter sido inferior ao A. No tocante à eficiência das medidas adotadas pela administração, grosso modo na atualidade o Tribunal de Contas tem avocado essas tarefas.

Indo ao encontro da corrente provinda do Tribunal de Contas Europeu, o Tribunal de Contas nacional entre todas as medidas possíveis aponta aquela que deve ser escolhida assim realizando o propósito de usar o mínimo de recursos possíveis.

## **CAPÍTULO II- Análise de alguns casos concretos da jurisprudência (e de outras fontes) que interrelacionam a interpretação e aplicação dos princípios da boa-administração, eficiência e economicidade.**

### **1. O acórdão do Tribunal de Contas, 11/09 de 12.05.09 (1º S/SS. Processo nº 204/2009)**

Faremos a análise de vários casos em concreto, de forma a demonstrar como a aplicabilidade dos princípios que são objeto desta tese, são a chave de resolução de vários problemas jurídicos.

O Acórdão citado supra, versa sobre a análise de uma minuta de escritura de permuta entre o Município da Guarda e a empresa Guarda Mall, S.A..

O Município da Guarda desejava instalar um empreendimento comercial na cidade e reabilitar o Mercado Municipal, o Centro Coordenador de Transportes e ainda a sua área envolvente. Para tal, nos dias 28 e 29 de Dezembro de 2005 e 23 de Janeiro de 2006 enviou a cinco empresas do ramo imobiliário um convite para que estas apresentassem elementos com vista a instalação do tal empreendimento comercial na cidade. Solicitou ainda além de um conjunto de elementos, que apresentassem uma proposta de realocação dos equipamentos existentes na área (Mercado Municipal e a Central de camionagem) e que mostrassem como iriam assegurar o funcionamento dos mesmos durante o período da intervenção. Foram estabelecidos como prazos para entrega das propostas as seguintes datas: Até 19 de Janeiro de 2006, para os proponentes que foram informados nos dias 28 e 29 de Dezembro e até 24 de Fevereiro, para os restantes.

Uma das empresas solicitadas, a FDO Imobiliária S.A., respondeu solicitando maiores esclarecimentos, nomeadamente, no que tange ao tipo de “concurso a realizar”, e manifestou também uma certa estranheza quanto aos prazos, que na sua opinião considerava excessivamente curtos, o que a impossibilitava de os cumprir. Já a PROMOQUATRO, Investimentos Imobiliários, Lda., entregou a tempo os elementos solicitados. A VougaInvest respondeu no sentido de não poder apresentar uma candidatura, na medida em não possuía disponibilidade devido a questões de prazo.

A T Espaços não apresentou qualquer proposta. Por último a TCN, Promoções e Projetos Imobiliários propôs-se instalar um “Centro comercial” ou um “Retail Park”, no prédio correspondente à central de camionagem e, por sua vez, construir para o Município da Guarda uma central de camionagem, em terrenos angariados pelo Município. Como forma de concretizar essas medidas sugeriu que se fizesse uma permuta de bens presentes (a antiga central de camionagem) por bens futuros (a nova central de camionagem), assim como a criação de uma empresa de capitais mistos para realização do projeto.

No dia 1 de Fevereiro de 2006 a Câmara Municipal da Guarda aprova, por unanimidade, a proposta apresentada pela TCN. Nas suas linhas fundamentais o modelo aprovado para o investimento assentava no seguinte:

- i. A criação de uma Sociedade Comercial Anónima, a qual ficaria encarregue de prosseguir o projeto, que viria a ser a Guarda Mall, S.A.;
- ii. A participação do Município em 10% do capital social dessa sociedade, através da aquisição de ações no valor de € 5.000,00 (cinco mil euros);
- iii. A participação em 90% do capital social dessa sociedade da empresa Tramcrone - Promoções e Projetos Imobiliários, S.A., enquanto representante em Portugal da TCN, entidade proponente do projeto. A posição desta empresa poderia ser assumida por outra sociedade pertencente ao mesmo grupo”;
- iv. A realização de uma operação de permuta de bens presentes por bens futuros com a sociedade anónima de capitais mistos assim criada;
- v. Através dessa permuta, a transmissão pelo Município para a sociedade criada da propriedade de dois prédios;
- vi. A realização pela sociedade nos referidos prédios de todos os arranjos exteriores e infraestruturas necessários ao funcionamento do projeto (acessos, rotundas, jardins, etc.). Do estudo e execução de uma solução urbanística complementar ao terminal rodoviário, destinada ao estacionamento e depósito dos transportes rodoviários;



vii. A transmissão da propriedade das obras referidas para o Município, logo que concluídas com exceção da propriedade do complexo comercial de serviços e habitação;

vii. A transmissão da propriedade das obras referidas para o Município, logo que concluídas com exceção da propriedade do complexo comercial de serviços e habitação;

No dia 21 de Fevereiro de 2006 é aprovada a referida proposta em Assembleia Municipal e no dia 4 de Fevereiro de 2009 dá entrada no Tribunal de Contas a minuta de escritura da permuta entre o Município da Guarda e a empresa Guarda Mall, S.A., para efeitos de fiscalização preventiva.

O problema fundamental que é analisado no Acórdão a que vimos aludindo é justamente saber se foi respeitado o procedimento adequado para a escolha do cocontratante do Município no contrato em causa.

Vamos ver de seguida a que conclusão chegou o Tribunal de Contas.

Ora, segundo este tribunal, independentemente da conformação formal que é dada a este contrato, dúvidas parecem não existir, que, com este, o Município da Guarda pretendeu assegurar a realização de obras no mercado municipal, na central de camionagem e ainda na sua zona envolvente.

Ora estes bens, são propriedade do Município e estão afetos a fins de interesse público, assim como a realização das obras nestes constituem uma atribuição do Município. Para que estas obras pudessem ser realizadas pela sociedade, o Município transmitia a propriedade desses bens à sociedade, para depois estes voltarem à propriedade pública municipal quando as obras estivessem terminadas, devendo esta vontade negocial vir a ser formalizada através de um contrato de permuta de bens presentes com bens futuros. Além do mais, o contrato estabelecia instrumentos de fiscalização e acompanhamento da obra assim como medidas de efetivação do direito municipal ao produto final e à reversão dos bens.

Torna-se assim por demais evidente, que apenas se transmitiam a propriedade dos bens para o município na *condição* de se vir a realizar as obras. O Município vem dizer que este contrato de permuta não pode ser qualificável como uma *empreitada de obras públicas* alegando no essencial que a obrigação principal se consubstancia na transmissão dos bens permutados, e nunca na realização da obra, sendo que o fundamento do não cumprimento do contrato apenas poderá ser a não transmissão dos bens, e nunca a “sua não construção, a sua construção defeituosa ou um atraso na sua construção”.

Por outro lado, sublinha que não é dono da obra, uma vez que não é este que a promove e nem tão pouco é o dono dos terrenos onde vão decorrer as obras, como tal, não está a obra sujeita às normas relativas a contratos de empreitada de obras públicas.

Socorrendo-se da sua já vasta jurisprudência na matéria, o tribunal tem entendido que os contratos devem ser qualificados não apenas com base na sua conformação formal, mas também atendendo às circunstâncias que se enquadram, assim como aos *objetivos* que visam alcançar.

Neste entendimento, o tribunal tem distinguido dois tipos de situações.

Uma, quando se vai ao mercado para adquirir imóveis já construídos, outra, quando se recorre ao mercado e se encomenda uma obra.

Esta última, tem sido sempre enquadrada no domínio do regime das empreitadas de obras públicas.

O mesmo entendimento tem sido seguido quando o terreno onde vem a implantar-se a construção é ou vem a ser propriedade do construtor.

Ora no caso *sub judice*, o contrato apenas visava *associar* o particular ao desempenho de uma função administrativa de interesse público, desta forma, o objeto típico corresponde à empreitada de obra pública, e por isso deve respeitar o regime procedimental imperativo. Ora sendo o contrato em questão entendido como uma empreitada de obras públicas, e tendo um valor de seis milhões de euros, o mesmo deveria ser precedido da realização de concurso público, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

O Município entendia que de acordo com o artigo 4º nº 2 do CPP, por se tratar de um contrato de permuta não estaria obrigado a tal imposição. Como o procedimento teve início anteriormente a esta disposição legal, em princípio não seria este aplicável à situação, mas antes o “Guia das Regras Relativas aos Processos de Adjudicação dos Contratos de Obras”. Ora segundo este Guia , apenas não devem estar sujeitos ao regime das empreitadas de obras públicas os contratos de compra ou permuta de imóveis, quando estes já existam no mercado. Ora sucede que tal facto não verifica no presente caso, e como tal não poderá vir a proceder a argumentação do Município.

O Município socorrendo-se do artigo 53º, nº 2 i) da Lei 169/99, de 18 de Setembro, perfilhou entendimento segundo o qual não seria necessário nenhum procedimento típico da formação dos contratos por se tratar de uma permuta em que é parte uma autarquia local.

Todavia, mesmo nestes casos parece existir essa obrigatoriedade de procedimento.

Por um lado o próprio artigo 183º do CPA obriga a tal, assim como a doutrina aponta nesse sentido.

O Município veio ainda sustentar que muito embora não estivesse obrigado a desencadear um procedimento pré-contratual, fê-lo no *âmbito da sua atividade de gestão privada*, respeitando os princípios gerais da atividade administrativa.

Todavia o certo é que a forma como decorreu o procedimento está longe de ter garantido uma real concorrência e uma igualdade de tratamentos.

Ainda que porventura pudéssemos qualificar o contrato de permuta como uma *parceria público-privada institucionalizada* sempre se diria que o resultado seria o mesmo, que haveria uma obrigatoriedade de respeitar um procedimento pré-contratual, o que *in caso* não se verificou.

Assim, pelo exposto veio concluir o Tribunal de Contas pela existência de uma omissão da realização de concurso público, devidamente publicitado no JOUE.

Este era um procedimento obrigatório nos termos dos artigos 48.º, n.º 2, e 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e do artigo 6.º da Diretiva n.º 93/37/CE, com as alterações introduzidas pela Diretiva n.º 97/52/CE30, e por força dos princípios constitucionais, legais e comunitários da *igualdade, imparcialidade, concorrência, não discriminação, liberdade de estabelecimento, livre prestação de serviços e transparência*. Como vemos é dada uma enorme importância ao concurso público, na medida que este desempenha um papel fundamental como garante da concorrência. Ora e só garantindo a concorrência é que podemos ter propostas mais baratas, com maior qualidade, mais sustentáveis e também que impliquem um menor risco.

No fundo, podemos dizer que a concorrência é um dever fundamental para se garantir a eficiência.

Não é por acaso que no final do Acórdão se faz a seguinte afirmação: “a concorrência nos procedimentos de formação dos contratos públicos visa ainda aumentar a qualidade das propostas e baixar os respetivos custos, protegendo o interesse financeiro em dispor de condições para a obtenção da melhor proposta ...”.<sup>39</sup>

Como vemos é inegável hoje que o critério da eficiência e da economicidade assumem hoje relevância principiológica no nosso ordenamento.

---

<sup>39</sup> Maria José de Sousa Baptista Bernardo, *O Princípio da Eficiência*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Acesso em: [http://www.fd.uc.pt/~stavares/FDUC/Arquivo\\_2009\\_2010/Entradas/2010/6/2\\_Direito\\_administrativo\\_europeu\\_\(5\)\\_files/Princi%CC%81pio%20da%20eficie%CC%82ncia%20pdf.pdf](http://www.fd.uc.pt/~stavares/FDUC/Arquivo_2009_2010/Entradas/2010/6/2_Direito_administrativo_europeu_(5)_files/Princi%CC%81pio%20da%20eficie%CC%82ncia%20pdf.pdf)

## **2. O caso do custo do medicamento para tratamento da Hepatite C**

«A comunicação social divulgou em Fevereiro de 2015 a morte de um doente com Hepatite C e teve noticiabilidade a interpelação feita por um outro doente ao Ministro da Saúde no Parlamento.

Mais tarde, o Ministro veio dizer que chegou ao melhor acordo conseguido com a empresa farmacêutica fornecedora do remédio e que haverá um custo de umas dezenas de milhões de euros por ano para salvar vidas e tentar erradicar a doença.

Questões:

Como é que se podem salvar vidas com os meios disponíveis?

Por que razão os doentes de Hepatite C vão interpelar publicamente o Ministro da Saúde antes de falar com os Gestores dos Hospitais?

Por que razão os Gestores dos Hospitais preferem reduzir custos em vez de maximizar os benefícios face aos meios que têm?

Argumentarão que a unidade de saúde não trata os doentes porque não tem meios suficientes para o fazer. Mas imaginemos que as receitas do Hospital dependem dos doentes tratados e dos moribundos salvos! Nessa altura fariam o possível por racionalizar os meios que têm para tratar bem os doentes e acompanhar e salvar os moribundos.

Não basta que o Ministro faça a gestão da Hepatite C quando avisado pela comunicação social. Não chega que uma família junte o que tem e o que não tem para tratar alguém que é próximo num hospital privado quando o hospital público evita o doente porque tem que controlar custos. É insuficiente um sistema que, para funcionar, tem que recorrer ao grito pela proximidade quando parece haver possibilidade de haver proximidade sem gritos.

As vidas salvas pelo remédio da Hepatite C valem naturalmente mais do que os milhões de euros dos custos regateados dos remédios. O drama é que as outras doenças menos mediatizadas não têm a mesmo percurso e mesmo assim foi preciso alguém morrer para que houvesse reação. O problema é que não há forma de reduzir desperdício de um lado para atender à salvação da vida de muitos. A menos que os gestores dos hospitais tenham como incumbência atrair doentes para salvar num sistema

em que os Hospitais sejam pagos pelos doentes que tratam e pessoas que salvam e não pelos custos que reduzem evitando doentes.»<sup>40</sup>

Como se constata pelas questões levantadas pelo artigo supracitado, há ainda no nosso país, um défice enorme de gerir bem os recursos disponíveis. Gastasse em excesso, canalizam-se verbas para fins que não são os mais prementes, e entre a burocracia vigente, adota-se muitas vezes qualquer caminho, em detrimento do melhor caminho a prosseguir. Parece que em tempos de bonança económica, nada falta às pessoas, porque entre as verbas bem canalizadas, existem “resíduos” que embora não sirvam para a melhoria das respostas e serviços a dar aos utentes, revelam-se inócuos, pois no bolo grande de orçamento disponível não passam de uma pequena fatia.

Problema grande é quando como nos tempos atuais, se vivem momentos de dificuldade económica. Nestes tempos, vêm aos de cima estas notícias, porque a população sente efetivamente maiores carências e os gestores não têm solvabilidade financeira para poder canalizar mais verbas para onde é preciso, porque o fundo se esgota e anteriormente já houve muito desperdício de maquias mal canalizadas. Assim, só cumprindo escrupulosamente, com os ditames que estamos a trabalhar neste estudo, fazendo uma análise sempre ao caso concreto, seguindo regras de boa-administração, eficiência e economicidade, se aloca melhor os recursos disponíveis, suprimindo as necessidades e aumenta a qualidade de vida da população. Quem gere não pode estar preso à tirania dos números, não há dinheiro que valha mais do que salvar de uma vida, ou que valha mais do que o custo de um tratamento. Importará que se legisle no sentido de desenvolver e exponenciar a fiscalização dos gastos de dinheiro público.

### **3. O caso do «racionamento» ou «racionalização» do financiamento público do custo de medicamentos no âmbito do Serviço Nacional de Saúde. (Parecer nº 64/CNEVV/2012)**

Elencamos agora mais um caso, de não cumprimento dos princípios da boa-administração, da eficiência e da economicidade na tomada de decisão administrativa. Muitas vezes o fato de não se viver num período de grande crescimento económico é apontado pelos responsáveis como razão para tomadas de decisão erradas. Dizem que com os recursos financeiros disponíveis não poderiam decidir de forma muito diferente,

---

<sup>40</sup> Tomaz Dentinho, *Hepatitis C*, in Igreja Açores, Fev. , ver Comité Nacional Ciências da Vida, acedido a 09.02.15, disponível em [www.igrejaacores.pt/?p=7434](http://www.igrejaacores.pt/?p=7434).

e apontam essa razão como o porquê de terem optado por um caminho em detrimento de outro. A maior parte das vezes esta decisão mostra-se errada e há uma desresponsabilização excessiva pela opção tomada. Importa gerir melhor, gerir diferente e com maior qualidade. O critério do preço mais baixo tem de ser aplicado ao caso concreto e nunca em abstrato. Não tem de optar sempre pelo mais barato, deve se optar-se pelo melhor e se for o de menor custo, ainda valerá mais a pena. A melhor opção é aquela que tendo em conta os recursos disponíveis, satisfaça da forma mais ampla e completa possível as necessidades que em concreto visa colmatar.

Ao abrigo do Serviço Nacional de Saúde, mais concretamente, do Parecer nº 64/CNEVV/2012 – sobre um Modelo de Deliberação para financiamento do custo de medicamentos, é de atentar nas seguintes afirmações:

«Foi notícia recente que o Conselho Nacional de Ética para as Ciências da Vida emitiu, a pedido do Ministério da Saúde, um parecer relativo ao financiamento do custo dos medicamentos 1, em que defendeu que “existe fundamento ético para que o Serviço Nacional de Saúde promova medidas para conter custos com medicamentos”.

Na base da solicitação esteve o objetivo da redução de 1/3 da despesa pública em medicamentos, relativamente ao ano de 2010, patente no chamado memorando de entendimento assinado com a *Troika* (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional). Estão em causa três tipos de fármacos: retrovirais, para doentes com VIH, medicamentos oncológicos e medicamentos biológicos em doentes com artrite reumatoide. Considerou aquele Conselho que deve haver um racionamento “explícito e transparente” do acesso aos medicamentos mais dispendiosos para estas três doenças.

Na sua opinião, trata-se de promover a equidade na saúde e de assegurar a sustentabilidade do SNS, evitando a ineficácia e o desperdício.

A Ordem dos Médicos já se veio pronunciar contra o conteúdo deste parecer, afirmando que não deve ser tolerado qualquer tipo de racionamento.

As reações que li a este parecer, manifestadas por médicos das especialidades em causa em órgãos da comunicação social, foram de indignação perante a hipótese de racionamento destes medicamentos e também relativamente à referência, no parecer, a medicamentos de eficácia duvidosa.

Quanto a este último aspeto, e a ser assim, impor-se-á indagar de imediato como foram aprovados pelo INFARMED medicamentos cuja eficácia não foi devidamente comprovada. Se estão disponíveis medicamentos mais adequados para determinada

doença, a sua utilização em concreto não deve ser inviabilizada por restrições orçamentais. Como afirmava um dos médicos que se pronunciaram de forma desfavorável a esta medida, racionar implica dizer a um paciente que há um medicamento muito bom, o mais adequado para o seu estado, mas, como não há verba, não terá acesso ao mesmo.

Será este o comando da Constituição da República relativamente à proteção da saúde? Sendo um direito social, é naturalmente materializado em medidas que possam concretizar o objetivo de proteção generalizada da saúde plasmado na norma que o consagra.

Tenha-se bem presente que artigo 64º consigna que o direito à proteção da saúde é realizado através de um serviço nacional de saúde universal, geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito, determinando que *incumbe prioritariamente ao Estado garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação.*

Não creio que alguém na sua perfeita consciência acredite que racionar os custos destes medicamentos seja compatível com a concretização desse objetivo. Contra isto argumentarão os que defendem a legitimidade dessa restrição que em tempos de crise é necessário racionar, inclusivamente *flexibilizando a leitura* de comandos constitucionais. No entanto, o texto da Lei Fundamental não consente que se ensaiem essas “interpretações” redutoras e mesmo antinómicas.

O que há que dizer é que estão em causa outras opções políticas. O discurso fatalista da crise tem sido a desculpa para aprovar medidas cuja falta de eficácia se torna cada vez mais evidente. Ou que só serão eficazes para promover interesses que não os da generalidade dos cidadãos.

Serão também estes medicamentos “gorduras” do Estado? O problema desta expressão é que tem vindo a servir para catalogar como dispensável, como um desperdício de dinheiro, aspetos tão essenciais como a qualidade da saúde e da educação. As ditas gorduras nunca são retiradas a quem engorda (convém não esquecer que Portugal é o terceiro país da União Europeia com mais desigualdades na distribuição do rendimento), mas antes a quem vive do seu trabalho, aos reformados e pensionistas, vítimas de uma iníqua violação do princípio da proteção da confiança (que emerge do artigo 2º da nossa Constituição, como estruturante do Estado de direito

democrático). A realidade é que a esmagadora maioria vê as suas condições de vida deteriorar-se a um ritmo assustador.

O entendimento do que é ou não admissível do ponto de vista ético é irremediavelmente relativo. A ética, tal como o direito, é *tecida* de argumentos. E podem encadear-se muito bem os argumentos a favor dos interesses que se pretende defender. A questão está contudo em saber em que tipos de sociedade queremos viver, quais as opções políticas que a podem viabilizar. Por certo que não as animadas pela ética do parecer que aqui se critica. Quanto *vale* um doente de cancro ou de sida ou com artrite reumatóide? Que ética é essa que opta por cortar na saúde, na educação, no trabalho? Certamente que não a minha. Acredito que também não seja a sua.»<sup>41</sup>

### **CAPÍTULO III- Desenvolvimento do princípio da boa administração ao abrigo do Código do Procedimento Administrativo**

#### **1.1. O princípio da boa administração no CPA**

Está claramente no âmbito do presente trabalho levar a cabo uma apreciação ao Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Antes do mais, bastar-nos-emos com uma manifestação genérica de agrado e apreço pelas soluções consagradas em vários domínios, que vão, em geral, ao encontro de posições defendidas pela melhor doutrina e jurisprudência.

No atual CPA é intuito do legislador ir ao encontro de uma administração mais paritária, onde quer a administração, quer os cidadãos são vistos como partes iguais e complementares, obedecendo obviamente à mesma lei.

Na realidade existem perspetivas díspares quanto à análise crítica do atual código. Por exemplo, Paulo Otero profere que neste código ocorrerem várias inconstitucionalidades e uma crescente “desprocedimentalização” do processo. Acrescenta que o legislador fez “. Agora um retrocesso no grau que já estava a ser executado de disciplina do processamento da atividade administrativa”, para ele faz-se

---

<sup>41</sup> Diana Vicente, *Quanto vale um doente de cancro ou de sida ou com artrite reumatoide*, in “*Working Paper* da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa”, acedido a 01.01.2015, disponível em [www.fd.unl.pt/Anexos/6674.pdf](http://www.fd.unl.pt/Anexos/6674.pdf).



“... Marcha atrás” na implementação ou execução do preceito constitucional (...) que se traduz numa situação de inconstitucionalidade.”<sup>42</sup>

Já Fausto de Quadros, fala numa norma que “... pretende tornar a Administração Pública mais eficiente, económica e célere, mais democrática, mais transparente, mais isenta e imparcial, mais séria e mais simplificada, salientado que o Código se passa a aplicar a toda a atividade administrativa, mesmo de outros Poderes do Estado e de entidades privadas, tornando-se muito mais exigente quanto aos princípios que vão passar agora a reger toda essa atividade.”<sup>43</sup>

Todavia, e de forma sintética, sempre diremos que existem algumas novidades de relevo que, sem prejuízo de concentrarmos a nossa atenção na questão específica, eminentemente principiológica, de análise do princípio da “BOA ADMINISTRAÇÃO, será suscetível de merecer a nossa atenção.

A concretização ou densificação legal de princípios com esta índole representa sempre para o legislador ordinário um grande dilema:

a) Nada dizer, porque eles são sempre maiores do que a letra da lei. Confia-se na unidade da ordem jurídica e corre-se o risco de que os aplicadores do Código não especialistas em Direito se esqueçam deles;

b) Reconsagrá-los positivamente, correndo o risco da cristalização desses princípios em torno de uma formulação que será sempre algo redutora.

Tendo o legislador do CPA optado pela segunda alternativa – com algum realismo, diga-se –, o que interessa é aprimorar as formulações seguidas, de modo a que elas sejam tão precisas quando possível e tão abertas quando necessário.»<sup>44</sup>

Feitas estas observações. volvamos agora a nossa atenção por inteiro para o princípio da “BOA ADMINISTRAÇÃO” no CPA.

“ El principio de buena administracion responde a las concepciones más recientes del derecho administrativo, caracterizadas por el intento de superar la visión estrictamente formal que legitima la Administracion para el mero cumplimiento neutral y objetivo de la norma que le otorga las potestades de actuación y,por outro lado,por la

---

<sup>42</sup> Paulo Otero, *Problemas constitucionais do novo Código de Procedimento Administrativo*, in Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão, “*Comentários ao Novo Código de Procedimento Administrativo*”, AAFDL, Lisboa, 2015, p.15

<sup>43</sup> Fausto de Quadros, *As principais inovações do Projeto de Código de Procedimento Administrativo*, in “*Cadernos de Justiça Administrativa*”, nº 100, julho/agosto 2013, p.129.

<sup>44</sup> Vasco Pereira da Silva, *Âmbito de aplicação e princípios gerais no projeto de revisão do CPA*, “*Colóquio sobre o Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo*”, realizado em 25 de julho de 2013 na Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, pp. 57 a 59.

voluntad de situar al ciudadano en el centro de la preocupación de las normas que ordenan la actividad administrativa”.<sup>45</sup>

No atual CPA. Decreto-Lei nº 4/2015, de 7 de Janeiro, a matéria dos princípios gerais da atividade administrativa sofre um forte escopo. Foi na perspectiva de encontro dos valores fundamentais de um Estado de Direito Social que surgiu no Código a figura da boa administração. Será um dever, um direito, ou um superconceito? Tem um enfoque supraestadual ou apenas uma componente nacional? Seguidamente responderemos a estas questões.

Antes de mais referir que o surgimento deste princípio no CPA é claramente um dos pontos mais positivos e fortes do presente Código, sendo imprescindível na orientação da tomada de decisões por parte da Administração Pública. Esta necessidade terá ido também ao encontro de soluções já apresentadas pelo direito comparado na ajuda de novas e melhores formas da A.P tomar decisões. A doutrina e a jurisprudência portuguesas versavam já sobre estas temáticas, denotando o antigo CPA ao longo dos anos, uma lacuna consubstanciada na letra da lei sobre a forma principiológica. Faltava uma direção e um sentido e a postura de balizas lógicas que fossem guias de uma boa tomada de decisão por parte da A.P.

No CPA este princípio precisa ainda de uma maturação efetiva, de ser melhor peneirado e dar a volta de um conteúdo mínimo que por esta altura apresenta para uma plenitude que necessariamente deve alcançar. A Administração deve continuar um caminho de maior desburocratização, pautando-se por uma aproximação real dos serviços às populações. A letra do princípio (art.º 5º CPA), diz algo de muito verdadeiro mas simples, que a Administração Pública deve pautar a sua atuação pela eficiência, tendo sempre como obrigação a prossecução do interesse público e na sua atuação deve seguir o critério da economicidade (geralmente optando pelo preço mais baixo) e tem de atuar da forma o mais célere possível, para assim fazer face às necessidades da população.

A eficiência neste enfoque vem indicar que os meios têm de justificar os fins a serem atingidos. Assim vários institutos tais como a exemplo, o dolo, a culpa grave, a corrupção são deste logo proibidos e inválidos.

---

<sup>45</sup> Joaquín Tornos Mas, *El derecho a una buena administración*, in “Sindicatura de Greuges de Barcelona”, Barcelona, 2007, p.28.

Economicidade indica em primeira análise que os gastos feitos pela administração têm de ser alvo de grande ponderação, normalmente o critério do preço mais baixo deve ser seguido.

Boa administração é também, a Administração deve respeitar os direitos dos particulares, zelar por serviços públicos eficientes, através dos melhores métodos de gestão aplicáveis. Deles decorrem parâmetros como o da administração eletrónica ou da desmaterialização do procedimento administrativo. Enfoque também para os princípios gerais da adequação procedimental (art.º 56 CPA), o dever de celeridade (art.º 59 CPA) e a cooperação e boa-fé procedimental (art.º 60 CPA).

Também, embora não expressos no Código, há mais parâmetros que importa relacionar com a boa administração. A continuidade e a flexibilidade dos serviços públicos, a sua produção na realização de tarefas administrativas, a contínua formação dos trabalhadores da Administração Pública, a proteção e a preservação dos bens públicos são também linhas orientadoras do que é bem administrar.

O princípio da boa administração (art.º 5 CPA) importa também como um elemento de resolução nas lacunas que possam existir quer na interpretação quer na insuficiência de qualquer legislação administrativa.

A receção no domínio do procedimento administrativo do princípio da tutela jurisdicional efetiva - de origem processual-, teve inegável influência no conteúdo do princípio da boa administração.

## **1.2. Influências doutrinárias na elaboração do CPA**

No âmbito do projeto de revisão do CPA <sup>46</sup> variadas foram as iniciativas científicas (seminários, conferências, colóquios, publicações) que se dedicaram à análise crítica do conteúdo do projetado diploma legal, centrando as suas atenções, uma boa parte delas, nas novidades que o referido projeto de revisão apresenta em relação ao conteúdo do ainda vigente CPA.

Uma dessas novidades é, precisamente, a introdução do princípio designado de “boa administração” (art.º 5º), explanado nos seguintes termos no CPA:

---

<sup>46</sup> A Comissão, empossada pela Ministra da Justiça, em 17 de Julho de 2012, tendo como objeto de trabalho não só a revisão do Código do Procedimento Administrativo, mas, também, do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, foi composta por Sérvulo Correia, Rui Machete, Vieira de Andrade, Glória Garcia, Mário Aroso de Almeida, Políbio Henriques, Tereza Naia e José Miguel Sardinha, sendo coordenador Fausto de Quadros.

## *Artigo 5.º*

### *Princípio da boa administração*

*1 — A Administração Pública deve pautar -se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.*

*2 — Para efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada.*

Antes do mais impõe-se sublinhar que a questão do acolhimento da «boa administração» não é propriamente um problema recente.

Numa nuance de direito comparado, é de realçar que o princípio da boa administração vai beber ao direito italiano, pioneiro naquela que foi a tomada de diretriz do alcance e direção do que seria a boa administração, patente também na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE). Na área do Direito da União Europeia, este conceito tem sido abordado de forma totalmente distinta da forma nacional com que este assunto tem sido tratado. Uma boa administração é tida como um valor jurídico uno. O mérito de administrar não é aqui chamado à coleta mas antes que a Administração cumpra as regras que lhe são vinculadas, numa conceção jurídico-administrativa, onde para avaliar se qualquer decisão é boa ou é má, temos de seguir uma regra restrita, não havendo espaço a qualquer tipo de discricionariedade. Exemplo correlativo do prenunciado é o Código Europeu da Boa Conduta Administrativa, onde são elencados um manancial de regras e princípios que se impõem à Administração, onde o seu não cumprimento se reveste pelo conceito de má administração. Se os cidadãos se sentirem efetivamente lesados pela conduta da administração, porque foram alvo de má administração, poderão assim intentar queixa junto do Provedor de Justiça Europeu de modo a verem os seus direitos ressarcidos.

Focando-nos da dimensão temporal do princípio da boa administração na vertente da celeridade, de mencionar que tem a sua raiz na fórmula primeiramente afirmada no domínio processual, segundo a qual *Justice delayed is justice denied*.

Ora esta fórmula bem reflete a dimensão temporal do direito à tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 6/1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) sob a expressão anglo-saxónica “processo equitativo”, no qual se

integra a dimensão temporal adequada da administração da justiça, resultando num conceito omnicompreensivo de tutela efetiva.

Na base desta construção está uma vasta jurisprudência produzida pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) a propósito do artigo 6/1 da CEDH em grande parte relativa à densificação e efetivação do direito a uma decisão jurisdicional em prazo razoável.<sup>47</sup>

A sua receção no domínio procedimental, com refere Carla Amado Gomes, «não foi, todavia, simultânea, porventura em razão da necessidade de delimitação clara da função administrativa em face da jurisdicional, que aconselhava a clara destrição entre procedimento e processo.»

Porém, no dizer da mesma autora, «a crescente relevância do procedimento como expressão da colaboração dos particulares na construção de decisões administrativas materialmente equilibradas (a importância do processo, mais do que o resultado, por um lado e, por outro lado, a acentuação do procedimento como garante essencial de plausibilidade da decisão administrativa em cenários de incerteza, enfatizam a correlativa importância dos direitos procedimentais, servindo a fórmula do “processo equitativo” como síntese de pretensões procedimentais de natureza formal (v.g., direito à fundamentação), funcional (v.g., direito à participação contraditória), material (v.g., direito à ponderação dos elementos relevantes) e temporal (v.g., direito à decisão em prazo razoável).»

No Direito da União Europeia, no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais (CDUE), como já tivemos oportunidade de referir, então proclamada — e recebida pelo Tratado de Lisboa, por obra do qual ganhou, desde 2009, eficácia vinculativa, inscreveu-se formalmente, em 2000, o “direito a uma boa administração”.

Este macro direito engloba, conforme se retira do nº 1, e tivemos oportunidade de referir, o direito dos particulares que entram em relação com a Administração “a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”.

Tenha-se em conta que a jurisprudência já apontava nesse sentido desde o Acórdão do TJ *Technische Universität München*, de 21 de Novembro de 1991 (caso C-269/90), realçando a necessidade de observância de garantias procedimentais como “a obrigação para a instituição competente de examinar, com cuidado e imparcialidade,

---

<sup>47</sup> Isabel Fonseca, *Do Novo Contencioso Administrativo e do Direito à Justiça em Prazo Razoável*, in “*Estudos em Comemoração do 10.º Aniversário da licenciatura em Direito da Universidade do Minho*”, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 339 - 383.

todos os elementos relevantes do caso em apreço, o direito do interessado a dar a conhecer o seu ponto de vista, bem como o direito a uma fundamentação suficiente da decisão”.

Este conjunto de princípios, que a jurisprudência mais tarde sintetizou sob a fórmula de princípio da solicitude (Cf. o Acórdão do Tribunal Geral, de 18 de Setembro de 1995, caso T-167/94), afigura-se determinante em domínios de competência predominantemente discricionária e constitui a raiz da juridicização do princípio da boa administração. A esta vertente veio depois acrescer o reconhecimento de uma dimensão temporal da “solicitude administrativa”, em claro paralelo com o artigo 6/1 da CEDH, numa síntese que corresponde ao macro conceito de boa administração que hoje vemos plasmado no artigo 41º da Carta, supra citado.<sup>48</sup>

Assinale-se que também o Código modelo de processos administrativos – judicial e extrajudicial – para a Ibero-América consagra, no artigo 8º/I, sob a epígrafe Razoável duração do processo, o “dever da Administração no sentido de cumprir os prazos fixados para adoção de medidas ou tomada de decisões, sob pena de responsabilização da autoridade competente”.

### **1.3. Análise crítica ao princípio da boa administração no CPA**

Ainda antes da aprovação do CPAS/91 Marcelo Caetano, pelos idos de 1966, enfatizava que «existe ainda uma vasta obra a realizar no sentido de simplificar trâmites, abreviar procedimentos e reduzir custos, aumentando a produtividade do pessoal, o rendimento dos serviços e a comodidade do público (...). O que constitui problema é assegurar à Administração o conhecimento permanente das autênticas necessidades e dos legítimos interesses dos administrados e a garantir o esclarecimento do público acerca dos propósitos e razões de decidir da Administração, de modo a diminuir o mais possível tensões e atritos entre administradores e administrados».<sup>49</sup> Esta problemática

---

<sup>48</sup> Já aplicado pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 15 de Julho de 2004, caso C-501/00, onde obtemperou que “incumbia à Comissão, de acordo com o princípio da boa administração, adotar uma decisão definitiva num prazo razoável a contar da receção das observações do Estado-Membro em causa, das partes interessadas e eventualmente dos outros Estados-Membros. Com efeito, uma duração excessiva do procedimento de exame é suscetível de aumentar, para o Estado em causa, a dificuldade de refutar os argumentos da Comissão e de violar assim os seus direitos de defesa” (consid. 52). – Cf. Carla Amado Gomes, A Boa Administração na Revisão do CPA: Depressa e Bem, “Comunicação no colóquio promovido o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sobre o projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo”, coordenado por Vasco Pereira da Silva e por Alexandra Leitão, que se realizou em 15 de Julho de 2013, disponível em <http://www.icjp.pt/debate/4268/4337>.

<sup>49</sup> Vide Marcello Caetano, Artigos Doutrinários n.º O Direito - A construção de uma doutrina portuguesa de direito público, in “Revista O Direito”, número especial, 2012, pp. 297 e 299

com enfoque na aproximação das necessidades dos administrados do alcance real da administração já me anos idos tinha o seu enfoque como aqui se comprova. A questão da boa administração mantém-se profundamente atual e tal é a sua importância na gestão administrativa que no 20º governo constitucional, foi criado, o ministério da modernização administrativa.

Mas por que meios e de que forma esta modernização administrativa deve ser feita? O que deve ter por base?

**Paulo Otero** <sup>50</sup> diz e bem no nosso entender que “a implementação administrativa das vinculações, sempre teleologicamente subordinada à prossecução do interesse público, exige (...) níveis de eficiência, economicidade, otimização ou bom andamento por parte da Administração Pública: (i) não basta administrar, há sempre que procurar administrar o melhor possível, obtendo uma «ótima administração» – fala-se agora em vinculação ao princípio da eficiência ou boa administração; (ii) a boa administração envolve uma remissão dos critérios ou pautas de decisão administrativa para normas não jurídicas, fazendo apelo a valores e parâmetros extrajurídicos (v.g., princípios de gestão e de racionalidade económico-financeira) – bem administrar é uma vinculação a que todo o administrador se encontra vinculado; (...) (iv) a própria exigência constitucional de prossecução do interesse público tem subjacente uma regra de ótima administração”.

E administrar envolve como primeira finalidade uma tomada de decisão. A boa administração merece um destaque especial, por corresponderem a soluções normativas corretas e afeições ao sentido geral do atual direito administrativo (...) a consagração de novos princípios gerais da atividade administrativa, como: i) o princípio da «boa administração» (ainda que formulado para captar sobretudo uma dimensão e eficiência e economicidade, assumindo-se mais como um princípio do «bom andamento ou funcionamento da Administração») (...). <sup>51</sup>

Como se pode constatar a tomada de decisão não é de per si exercida sem a correta ponderação dos prós e contras, de se optar por um dado caminho em detrimento de outro. Uma possível discricionariedade em excesso faria com que os destinatários das decisões administrativas revestissem sempre um grau alto de imprevisibilidade no que esperar da Administração Pública, o que não é de todo desejável para a necessária

---

<sup>50</sup> Confrontar neste sentido Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 2013, pp. 76 e 77.

<sup>51</sup> Pedro Costa Gonçalves, *Âmbito de aplicação do Código do Procedimento Administrativo* (na versão do anteprojeto de revisão), in “Cadernos de Justiça Administrativa”, nº100, Julho/Agosto 2013, p.9.

estabilidade do sistema jurídico. Assim a vertente dos princípios vertida no CPA vem-se apresentar “ como aspetos fortes deste CPA, «designadamente, o acolhimento no CPA de um conjunto de princípios gerais sobre a atividade administrativa, absolutamente necessários para orientação na tomada de decisão, como seja o da boa administração e o da administração eletrónica, ainda que falte o da precaução.”<sup>52</sup>

Parece-nos claro que o não cumprimento cumulativo, dos três critérios da eficiência, economicidade e celeridade tem como consequência a ilegalidade da atividade administrativa.

Quando se reformula qualquer compêndio legislativo, embora se ambicione abarcar de forma total todos as questões que possam precisar de ser solucionadas, tal “ empreitada” não se mostra como possível. Dai que necessariamente tenham de vir ao de acima aspetos menos positivos neste CPA.

Começaremos por referir Jorge Pereira da Silva quando afirma que” Em primeiríssimo lugar, é importante chamar a atenção para o facto de a epígrafe do capítulo II da parte I do CPA – onde se lê “*princípios gerais da atividade administrativa*” – ser claramente desajustada, porque demasiado apertada relativamente ao conteúdo que se lhe segue. Por três razões elementares:

a) O Código tem uma parte – a parte IV – denominada “*atividade administrativa*” e os princípios elencados não se referem apenas a essa parte específica, mas a todo o regime do CPA, abrangendo “organização”, “procedimento” e “atividade”;

b) Há princípios do catálogo que têm uma clara dimensão organizativa, expressa na própria formulação literal adotada, como sucede: – para além do princípio da legalidade, associado ao princípio da competência (artigo 3.º); – com o princípio da boa administração (n.º 2 do artigo 5.º), onde se referem as ideias de aproximação aos cidadãos e de desburocratização; – e com o princípio da imparcialidade (artigo 9.º), que também passa pela adoção de soluções organizativas adequadas;

c) E, finalmente, chamar a princípios como a igualdade e a proporcionalidade “*princípios gerais da atividade administrativa*” é algo curto.

Eles são muito mais do que isso e não podem ser compreendidos sem todo o lastro teórico – designadamente no domínio constitucional – que esteve na sua origem e

---

<sup>52</sup> Isabel Celeste M. Fonseca, *A revisão do Código do Procedimento Administrativo: pontos (mais) fortes e pontos (mais) fracos*, in “ Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema Ética e Direito” coord. Joaquim da Rocha, Tomo II, 2013.Braga: 2014, p.62.



desenvolvimento, até chegarem ao dia a dia da atividade administrativa propriamente dita. Aliás, poucas são as especificidades.

A boa administração é um princípio ou um dever jurídico?

O alcance e sentido da expressão «boa administração», não é visto unanimemente como um princípio jurídico, mas antes como um *dever jurídico*, dever este que constitui como um dos corolários, isso sim, do princípio da prossecução do interesse público que a toda a Administração cabe prosseguir. «. O princípio da prossecução do interesse público, constitucionalmente consagrado, implica além do mais, a existência de um dever de boa administração, quer dizer, o dever de a Administração prosseguir o bem comum de forma mais eficiente possível». Ou seja, «a ideia é, pois, a de que a atividade administrativa deve traduzir-se em atos cujo conteúdo concreto seja também inspirado pela necessidade de satisfazer de forma mais eficiente – isto é, mais racional, expedita e económica - o interesse público constitucional e legalmente fixado»<sup>53</sup>

Entendemos que a boa administração é um princípio que tem tamanha amplitude e importância, que acaba por ser também atendido enquanto um dever jurídico. Assim, de um princípio se faz um dever e não inversamente.

E quando falamos da prossecução do interesse pública, quer dizer que estamos a dar exemplos da correta aplicação do princípio da boa administração?

“ Da prossecução do princípio do interesse público, nem todos retiram um dever jurídico de boa administração a cargo das entidades públicas administrativas. Ou dito de melhor forma: o conceito ou ideia de “boa administração” nem sempre é *autonomamente* determinável a partir do princípio da prossecução do interesse público. De facto, e por recurso à doutrina comparada, verificamos que, na Alemanha, alguns destacados autores constataam que há, por um lado, uma vertente *negativa* do princípio da prossecução do interesse público, que impõe à Administração deveres como o *respeito pelos princípios jurídicos gerais e especiais* (como o princípio da igualdade, como a proibição de violação dos costumes ou como a proibição da parcialidade e do arbítrio), pelo *princípio de conduzir o procedimento administrativo de forma simples, adequada e célere*, pelo *princípio da ponderação dos interesses materiais* – públicos e individuais – *em presença*, pela *obrigação de proteção da expectativa imposta pela segurança jurídica*, pelo *princípio da colaboração leal e de assistência mútua entre todos os titulares de um órgão administrativo*, pelo *princípio da proporcionalidade*

---

<sup>53</sup> Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2ª edição, Coimbra, Almedina, 2012, p.46.

(tanto na vertente, por nós amplamente conhecida, da proibição do excesso, como na vertente da proibição do “ficar aquém” – *Untermaßverbot* –, que consiste numa manifestação de um dever de proteção do Estado nos casos em que as circunstâncias normativas e materiais o imponham) ou pela *obrigação de respeito pelo orçamento ou pelos princípios orçamentais, da rentabilidade e da economia* <sup>54</sup>

Por outro lado, constatamos a existência de uma vertente *positiva* do princípio da prossecução do interesse público, que tanto impõe à Administração limites quanto à sua capacidade de *ingerência*, por exemplo no processo associativo particular, como lhe estabelece obrigações definidas quanto a atuações na *assistência ao risco* (autonomizando, até, um designado *direito administrativo do risco*

O Princípio da Boa Administração tal como está plasmado no CPA “ (i) mostra-se densificado através de um conteúdo pobre e reduzido em face das imensas potencialidades que o princípio, por si só, poderia mobilizar, como, para além disso, (ii) se mostra recortado com um conteúdo axiológico não original, totalmente transplantado do teor do art.º 10.º do ainda atual CPA, sem que se mostre cabalmente percebido o que terá levado (iii) à escolha da eliminação do princípio da desburocratização e da eficiência (que não cabe nas escolhas principiológicas do projeto de revisão), este sim muito mais adequado a acolher no seu seio os valores da celeridade, economia e eficiência que à Administração Pública se impõem.” <sup>55</sup>

E, corroboramos do entendimento, que “quanto ao direito positivado português, a Carta (CDFUE) não traz – pelo menos no plano dos princípios – qualquer novidade que precisasse, neste momento, de ser transposta para o “novo” Código do Procedimento Administrativo. Acresce que, com exceção de uma parte da epígrafe – a relacionada, precisamente, com a “boa administração” – não há qualquer semelhança terminológica essencial entre o conteúdo do art.º 41.º da Carta e o art.º 5.º do projeto de revisão do CPA, pelo que sempre nos pareceria forçada a tentativa de retirar daquele

---

<sup>54</sup> SILVA, Pedro Cruz e, *Uma análise (também crítica) do “novo” princípio da boa administração no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in “ Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema Ética e Direito” coord. Joaquim da Rocha, Tomo II, 2013 Braga, 2014, pp. 125-136.

<sup>55</sup> SILVA, Pedro Cruz e, *Uma análise (também crítica) do “novo” princípio da boa administração no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in “ Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema Ética e Direito” coord. Joaquim da Rocha, Tomo II, 2013 Braga, 2014, pp. 125-136.

art.º 41.º qualquer contributo decisivo para a redação escolhida pelo projeto de revisão do CPA para o seu art.º 5.º “<sup>56</sup>

Mas falamos sempre de uma boa administração, e o contrário também se poderá analisar?

Certamente que sim. Vejamos, “de um modo geral, existe má administração sempre que existam disfunções, mau funcionamento dos organismos e serviços públicos – realidade de amplo espectro, que cobre um universo heterogéneo de situações, que podem ir da prática de um ato administrativo vinculado ilegal até à existência de uma situação de mau funcionamento generalizado de todo um serviço ou departamento público (seja, *v.g.*, por injustificada morosidade sistemática na atribuição de pensões por um determinado serviço, ou por inaceitável estado de conservação das estradas em determinada região, causador de reiteradas situações lesivas). As disfunções, da mais variada índole, não decorrem, normalmente, da específica violação de princípios jurídicos, proclamados em letra de lei”<sup>57</sup> Assim importa fugir da má administração e aplicar cada vez com mais veemência o que designamos como «boa administração».

E em face dos dados doutrinários, jurisprudenciais e de direito comparado que tivemos oportunidade de mencionar supra, em sede de apreciação do Projeto do novo CPA, referir que quando estamos a falar do que é o direito a uma decisão em prazo razoável, há uma «discreta inserção, no novo artigo 57º (sob a epígrafe Cooperação e boa-fé procedimental), de um nº 2 que explicita a necessidade de “economia de meios na realização de diligências instrutórias”, com vista à “tomada da decisão num prazo razoável”. clarificando e reforçando os imperativos de celeridade e de oportunidade da decisão, já hoje consignados no artigo 57º do CPA. De resto, os tribunais administrativos aceitam pacificamente o desdobramento do direito a uma decisão em prazo razoável no plano procedimental enquanto reflexo do imperativo constitucional aplicável em sede processual (cfr. o artigo 20º/4 da CRP) .<sup>58</sup>

A questão da obrigatoriedade de tomada de decisão num prazo razoável deveria estar no CPA inserida na tutela dos princípios gerais, mais concretamente no âmbito do

---

<sup>56</sup> SILVA, Pedro Cruz e, *Uma análise (também crítica) do “novo” princípio da boa administração no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in “ Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema Ética e Direito” coord. Joaquim da Rocha, Tomo II, 2013 Braga, 2014, pp. 125-136.

<sup>57</sup> Vide Mário Aroso de Almeida, *Princípio da legalidade e boa administração: dificuldades e desafios*, *cit.*, p. 65.

<sup>58</sup> Carla Amado Gomes, A “boa administração” na revisão do CPA: *depressa e bem*”, Comunicação no colóquio promovido o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sobre o projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, coordenado por Vasco Pereira da Silva e por Alexandra Leitão, que se realizou em 15 de Julho de 2013, acedido a 15.07.14, disponível em: <http://www.icjp.pt/debate/4268/4337>

princípio da boa administração (artigo 5º CPA). Por um lado há uma economicista da boa administração [12], indo ao encontro da eficiência, no artigo 5º/1. Noutra vertente há uma visão jurídica. Esta com base na jurisprudência europeia e na Carta dos Direitos Fundamentais (referir-se a celeridade, no artigo 5º/1, que é mais detalhadamente descrita no artigo 56º). Não pomos em causa que a rapidez das decisões é um objetivo explícito no Projeto de Revisão do CPA. Ora vejamos, as várias enunciações neste sentido: “rápido e eficaz andamento do procedimento” no artigo 56º. Há também o desejo de redução da duração dos procedimentos e do incremento da “rapidez das decisões” através de meios eletrónicos, no artigo 58º/1/c), o que são aspetos positivos claramente. Ao importa referir com enfoque a adoção da conferência procedimental. Vem maximizar “a celeridade, a eficácia e a economicidade da atividade administrativa”, artigo 67º/3.

O problema a ser discutido é o de entender se o controlo do nexos temporal do procedimento é um problema de eficiência — «. ou se é um problema de idoneidade do momento da decisão em face da pretensão contextualmente (fáctica, jurídica e temporalmente) considerada — que os tribunais podem aferir (veja-se, desde logo, a inovadora, mas confusa, referência a um princípio de adequação procedimental, no novo artigo 54º) e daí retirar consequências, *maxime* no plano da responsabilidade por facto da função administrativa.

Perante os dados europeus e em face da substancialização que os direitos procedimentais vêm refletindo nas últimas décadas, reiteramos, pois, que melhor teria andado o Projeto se tivesse distinguido eficiência de boa administração, adotando para conteúdo desta o macro conceito de procedimento equitativo importado da Carta dos Direitos Fundamentais. Tal omissão não obsta, em nossa opinião, a que se materialize, a partir do princípio/dever de celeridade, um direito à decisão procedimental em prazo razoável [13] — conforme, de resto e como já assinalámos, a nossa jurisprudência já admitiu.

O direito à decisão em prazo razoável tem um contraponto no direito a não permanecer em indecisão, ou seja, no direito a ver concluído um procedimento [14]. Ao inserir uma norma sobre caducidade do procedimento (no nº 5 do artigo 126º), o Projeto manifestou atenção à questão, na vertente mais candente: a dos procedimentos officiosos tendentes à adoção de atos desfavoráveis (dentro dos quais, supomos, devem considerar-se compreendidos os procedimentos sancionatórios [15]). Esta norma, que deverá sempre articular-se com o prazo geral de conclusão do procedimento (90 dias) e

com a ação administrativa especial para condenação à prática de ato devido, regulada nos artigos 66º a 71º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, deixa interrogações várias, das quais nos limitamos por ora a enunciar as relativas à sua aplicação no âmbito de procedimentos tendentes à adoção de atos multipolares, ou à emissão de atos legalmente devidos, à eventual preclusão de iniciar novo procedimento com o mesmo objeto em caso de pendência de demanda judicial com vista à condenação na emissão da decisão em falta, ou ainda as relativas à sua interferência com as regras da competência (em razão do tempo).»<sup>59</sup>

Parece-nos que podemos apresentar como as aspeto de índole negativa do CPA, o princípio da boa administração vir dizer «. O que é evidente e devia ser redundante num Estado de Direito e em qualquer democracia estabilizada: ou seja, que a Administração Pública deve ser eficiente na prossecução do interesse público, deve reger-se por critérios de economicidade e deve agir com rapidez (...).»<sup>60</sup>

Na mesma ideia referir que “ (...) sou também obrigado a verificar que alguns destes princípios, sobretudo os novos, são apresentados segundo uma fórmula definitiva fechada, deixando de fora tudo o que não cabe nessa formulação (...). Assim, quando se faz reconduzir o princípio da boa administração às dimensões da economia, da eficácia e da eficiência, tal acaba por ser uma versão pobre daquilo que, hoje em dia, no direito administrativo europeu, é o princípio da boa administração. Falta a «cláusula aberta» em matéria de direitos procedimentais (concretizadora de um *due process of law*), assim como a referência às ideias de confiança, transparência, de prevenção e precaução – esta última é considerada por PAUL CRAIG, no *European Administrative Law*, como um dos novos princípios gerais do direito administrativo que resulta do princípio da boa administração. Tudo isso não «cabe» na definição dada pelo legislador, não obstante tenha sido correta a inclusão do princípio da boa administração”<sup>61</sup>.

Há quem fale de que o enquadramento destes princípios no CPA tem um acervo predominantemente retórico.

---

<sup>59</sup> Carla Amado Gomes, A “boa administração” na revisão do CPA: depressa e bem”, Comunicação no colóquio promovido o Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sobre o projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, coordenado por Vasco Pereira da Silva e por Alexandra Leitão, que se realizou em 15 de Julho de 2013, acedido a 15.07.14, disponível em: <http://www.icjp.pt/debate/4268/4337>

<sup>60</sup> As principais inovações do projeto do CPA, in “Cadernos de Justiça Administrativa”, n.º100, Julho/Agosto 2013, p.130.

<sup>61</sup> Vasco Pereira da Silva, Primeiro comentário acerca do projeto de revisão do CPA (a recordar um texto de Steinbeck) “”, “Cadernos de Justiça Administrativa”, n.º101, Setembro/Outubro 2013, p.85.

«Em relação a estes princípios, o nome algo depreciativo escolhido é obviamente consequência de uma objeção de fundo quanto a todos eles e que é muito simples. Ao contrário do que por vezes parece ser timbre do legislador contemporâneo, não é verdade que “*os princípios ficam sempre bem*” ou que “*nunca são demais*”. Um princípio jurídico não deve ser positivamente consagrado se não tiver de todo – ou não tiver ainda, no estado presente da doutrina e da jurisprudência – critérios ou testes que garantam a sua operatividade com um mínimo de segurança. Mesmo com os princípios da igualdade e da proporcionalidade – para não falar já da proteção da confiança –, apesar da metodologia de aplicação que há muito os acompanha, a incerteza quando aos resultados é frequente, quanto mais quando se fala de:

a) Prossecução do interesse público;

b) Boa administração, pretensamente concretizada por ideias como economicidade e celeridade;<sup>62</sup>

Parece claro que “ A escassez de debate e de dissidências críticas sobre a introdução do princípio da boa administração, designadamente sobre o seu sentido e o seu recorte axiológico, parece reforçar a ideia de que se tratou de um *desenlace natural*, de um momento de afirmar o óbvio ou, pelo menos, o indiscutível. À minguagem de uma argumentação concludente para justificar a oportunidade ou a necessidade deste princípio, que parece impor-se pela força de si mesmo ao novo texto legal, como uma *inevitabilidade*, ultrapasse-se esta barreira e analise-se os seus termos na exata proporção em que eles são servidos pelo projeto de revisão. Assim, haverá boa administração quando esta for *eficiente, económica e célere* (n.º 1 do art.º 5.º) e, ao mesmo tempo, quando a própria Administração Pública for organizada de modo a *aproximar os seus serviços das populações e por forma não burocratizada* (n.º 2 do art.º 5.º).<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Vasco Pereira da Silva, *Âmbito de aplicação e princípios gerais no projeto de revisão do CPA*, colóquio sobre o Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo, realizada em 25 de julho de 2013 na Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, p. 65.

<sup>63</sup> SILVA, Pedro Cruz e, *Uma análise (também crítica) do “novo” princípio da boa administração no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in “ Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema Ética e Direito” coord. Joaquim da Rocha, Tomo II, 2013 Braga, 2014, pp. 125-136, acedido a 15.09.14, disponível em: [http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final\\_Anu%C3%A1rio\\_2013\\_Etica\\_e\\_Direito.pdf](http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final_Anu%C3%A1rio_2013_Etica_e_Direito.pdf)

#### **1.4. Para onde caminha e de que forma se vai desenvolver o princípio da boa administração**

Debrucemo-nos agora numa visão panorâmica das posições doutrinárias que incidem mais especificamente sobre o sentido e alcance da nova formulação deste preceito no CPA, umas manifestados no domínio do debate sobre o projeto de revisão do CPA e outras já após a aprovação do CPA aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de Janeiro.

Começando uma análise (também crítica) do «novo» princípio em sede de reflexão sobre o projeto de revisão do CPA, começamos por referir que a doutrina mais destacada aplaudiu a introdução deste novo princípio. Contudo, parece inexistir uma discussão aprofundada, nem, sobre a sua justificação nem sobre a sua utilidade prática concreta na vida da Administração e dos cidadãos. Daí que nos possamos interrogar se estamos na presença de “um valor jurídico manifesto por si mesmo que, por isso, dispensa críticas ou outros comentários, e ainda, como sustenta alguma doutrina alemã, a boa administração (no que ela representa quanto à prossecução do interesse público)” “se será um princípio estrutural, não escrito, de toda a forma de manifestação da Administração”.<sup>64</sup> A opção dos autores do projeto de revisão do CPA pode ter-se limitado “a reduzir o texto da lei a um valor axiológico seguro e basilar – e, assim, indiscutível e indispensável - da própria existência da atividade administrativa”. A todas estas questões que acabamos de colocar, afigura-se plausível dar uma resposta afirmativa.

No auxílio às consequências da aplicabilidade direta do princípio da boa administração a imanar do CPA, vale a pena referir que “pelo lado da eficiência, ficam proibidas na atividade administrativa a culpa grave, o dolo, o erro indesculpável, a corrupção, assim como se impõe que na atividade administrativa os meios se adequem aos fins. Pelo lado da economicidade, está-se a dizer que a Administração tem de ser poupada ao gastar dinheiro dos contribuintes. Por celeridade, quer-se significar que o interesse público exige que

---

<sup>64</sup> SILVA, Pedro Cruz e, *Uma análise (também crítica) do “novo” princípio da boa administração no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in “Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema Ética e Direito” coord. Joaquim da Rocha, Tomo II, 2013 Braga, 2014, pp. 125-136, acedido a 15.09.14, disponível em: [http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final\\_Anu%C3%A1rio\\_2013\\_Etica\\_e\\_Direito.pdf](http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final_Anu%C3%A1rio_2013_Etica_e_Direito.pdf)

a sua prossecução seja o mais rápida possível. O País não pode parar, ou andar devagar, porque a Administração Pública não decide ou decide lentamente”. (..) “É forçoso reconhecer: a boa administração há-de ser mais, bastante mais, do que o conjunto de valores que o projeto de revisão do CPA lhe reservou. Parece-nos uma densificação pobre, mesmo se a perspectiva fosse a de apenas fazer sobressair, em atenção às circunstâncias extraordinárias em que o País vive, a dimensão de eficiência e de particular cautela nos gastos públicos que à Administração se impõe.”<sup>65</sup>

Outras interrogações se nos deparam com a implementação do princípio da boa administração no CPA, sendo que devemos questionar se os Tribunais Administrativos passam a ter necessariamente mais e maiores poderes de fiscalização da atuação da administração? Procuramos em seguida responder.

Num artigo publicado no Boletim da Ordem dos Advogados, Marco Caldeira fazendo-se eco de algumas vozes que se fizeram ouvir no sentido de que, doravante, com a introdução deste princípio na sequência da aprovação do novo CPA, passariam os Tribunais Administrativos a dispor de mais poderes de fiscalização das atuações da Administração, pois que o acolhimento deste como um dos princípios gerais que regem a atividade administrativa, obrigando-a a “pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade” (art.º 5º/1 CPA), tal iria permitir aos tribunais controlar, não apenas a legalidade da atuação administrativa, mas também as respetivas oportunidades e conveniência.<sup>66</sup>, vem dizer que se «trata de uma ideia perigosa. E, felizmente, a seu ver «incorreta» por duas ordem de razões, nas palavras do próprio: «Em primeiro lugar, cabe referir que o denominado princípio da «boa administração», não constitui verdadeiramente uma novidade no nosso ordenamento jurídico: com efeito, não só aquele princípio constitui uma decorrência *inter alia*, do princípio da prossecução do interesse público (artigo 266º/1 da CRP), com, além disso, os desideratos de «celeridade, economia e eficiência», já se encontravam – com outra epígrafe e uma diferente formulação, é certo- no artigo 10º do CPA de 1991. Neste sentido, afigura-se que o art.º 5º/1 do novo CPA pretende essencialmente, por influência da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, clarificar e desenvolver os

---

<sup>65</sup> Fausto de Quadros, *As principais inovações do projeto do CPA*, in “*Cadernos de Justiça Administrativa*”, nº100, Julho/Agosto 2013

<sup>66</sup> A César o que é de César: O «novo» princípio da boa administração à luz da separação de poderes, in “B.O.A.”, nº125, Abril 2015, Lisboa, p. 46-47



contornos da «boa administração», mais do que propriamente criar um princípio novo ou atribuir-lhe uma força jurídica superior àquela que tinha.

Em segundo lugar, mesmo que a intenção do legislador tivesse efetivamente sido essa, parece evidente que tal desiderato não poderá ser integrado no quadro da separação de poderes imposta pela Constituição (art.111º/1) e que, aliás, representa uma trave-mestra do conceito de Estado de Direito (artº2). Ora, como exemplarmente espelha o art.º 3º/1 do CPTA – que indubitavelmente não foi afastado pelo CPA-, a separação de poderes implica, muito em especial, que os Tribunais Administrativos julguem «do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação», razão pela qual, mesmo quando condenam a Administração na prática de um ato devido, ou em operações materiais necessárias à reconstituição da situação atual hipotética do interessado, ou à cabal execução de uma sentença transitada em julgado, aqueles tribunais devem sempre respeitar as «valorações próprias do exercício da função administrativa» (arts. 71º/2, 95º/3,168º/2 e 179º/1 do CPTA). Em termos sucintos, tal significa que o juiz pode conhecer do mérito da pretensão do autor, mas não – o que é diferente – do mérito da atuação administrativa, esse «objeto jurídico não identificado» (na expressão de Colaço Antunes). Por outras palavras, estamos aqui perante uma norma de ação (para a Administração), não perante uma norma de controlo (pelos Tribunais).»<sup>67</sup>

Por outro lado, no dizer deste autor, «nada recomenda que se designe os tribunais como decisores últimos sobre o que seja a melhor («a mais conveniente») forma de prossecução dos diversos interesses públicos a cargo da Administração», pois mesmo que reconheça à eficácia uma natureza jurídica, e louvando-se em Vieira de Andrade, continua a não competir ao juiz administrativo «julgar a eficiência dos meios ou avaliar os resultados» )da atuação administrativa] em função de padrões tecnicamente estabelecidos ou politicamente anunciados ou fixados». <sup>68</sup>

Em suma, uma vez mais com Marco Caldeira, «não há que ir do `` 8 ao 80`` e oscilar do paradigma do ``juiz-administrador``: sendo certo que durante muito tempo os Tribunais Administrativos invocaram que `` julgar a Administração seria ainda

---

<sup>67</sup> A César o que é de César: O «novo» princípio da boa administração à luz da separação de poderes, in “B.O.A.”, nº125, Abril 2015, Lisboa, p. 46-47

<sup>68</sup> A César o que é de César: O «novo» princípio da boa administração à luz da separação de poderes, in “B.O.A.”, nº125, Abril 2015, Lisboa, p. 46-47

administrar``, paras e esquivarem a condenar a Administração a cumprir o Direito, não deve agora inverter-se a 180° esta leitura da separação de poderes e passar a entender-se que `` julgar a Administração também é administrar``, de modo a permitir aos juízes substituírem-se à Administração numa tarefa para a qual não se encontram constitucionalmente habilitados, nem tão-pouco-sem prejuízo do que dispões o art.º 202º/1 da CRP-democraticamente legitimados».

Nesta fase do presente ensaio importará ir ao encontro da forma de resolver o problema do maior enfoque do mérito em detrimento da legalidade no naipe de atuação da administração. Tem sentido falar na absorção do princípio da legalidade pelo mérito na atuação administrativa?

Com efeito, como diz Pedro Cruz e Silva, (ob. cit. p. 133 e 134) “É verdade que os conceitos de eficiência, economicidade e celeridade arrastam a atuação administrativa para o campo do mérito, distanciando-a, potencialmente, do campo da legalidade e, com isso, criam-se espaços de atuação administrativa dificilmente (ou mais dificilmente) sindicáveis pelos tribunais. Conforme também refere FREITAS DO AMARAL, “o dever de boa administração é um dever jurídico, mas é um dever jurídico que não integra o espaço da justiciabilidade, em virtude de não comportar uma proteção jurisdicional. Não é possível ir a tribunal obter a declaração de que determinada solução não é a mais eficiente do ponto de vista técnico, administrativo ou financeiro, devendo, portanto, ser anulada: os tribunais só podem pronunciar-se sobre a legalidade das decisões administrativas e não sobre o mérito dessas decisões” (18). Muito embora se possa – ou se deva – reconhecer que haverá circunstâncias que habilitam os tribunais à sindicância das soluções de mérito da Administração Pública (matéria que, naturalmente, não desenvolvemos, porque escapa, de todo em todo, ao objeto deste trabalho), é de reter o essencial da lição: podem ser criados deveres à Administração Pública que, pela natureza elástica que assumem, se consomem – no momento do seu cumprimento – em decisões de mérito da Administração e que, por isso, comportam um conteúdo mais rarefeito no que ao seu controlo judicial possa dizer respeito. Do que se fala, ainda assim e sempre, é de deveres jurídicos funcionais, isto é, de vinculações da atividade administrativa à juridicidade. Como superiormente salienta PAULO OTERO, no seu recentíssimo *Manual*, há “diferentes níveis de subordinação à juridicidade: (i) a vinculação pode ser absoluta ou rígida, desde que nos encontremos diante de normas jurídicas que são regras (e não princípios), incorporando uma solução de tudo ou nada, revelando momentos de certeza, segurança e previsibilidade decisória administrativa;

(ii) a vinculação pode ser relativa ou flexível, se tiver como parâmetro subordinante aos princípios jurídicos (e não regras jurídicas), envolvendo a necessidade de soluções de ponderação ou balanceamento entre diferentes princípios concorrentes, numa manifestação de momentos de flexibilidade e abertura decisórias da Administração Pública” (19).

E sublinha que a formulação do princípio da boa administração abre a possibilidade, ainda que no seu dizer, «inadvertidamente» de apreciação do mérito da atividade administrativa pela jurisdição administrativa, o que se traduziria numa violação do art.º 3º/1 do CPTA.

Assim, como supra se constatou, esta questão não tem sentido de ser colocada neste termos. O princípio da legalidade é e continuará a ser estruturante do ordenamento administrativo e a questão do mérito, em virtude da postulação no CPA da boa-administração, eficiência e economicidade não vem agora ser tornada como principal, não encontrando terreno de desenvolvimento para poder modelar negativamente o princípio da legalidade.

### **1.5. A necessidade de articular a revisão do CPTA com o CPA**

Foi entretanto publicado em Diário da República um diploma que habilita o Governo a rever o CPTA entre outra legislação conexa.<sup>69</sup>

“O primeiro aspeto da revisão do CPTA prende-se com o fim do regime dualista da ação administrativa especial/ação administrativa comum, passando todos os processos a tramitar sob uma única forma de ação, designada como ação administrativa. Esta revisão pretende dar uma resposta célere a litígios relacionados com procedimentos administrativos que envolvam um elevado número de participantes, visando assegurar a concentração num único processo, a correr num único tribunal, de pretensões idênticas que os participantes em proce-di-men-tos de massa pretendam deduzir no contencioso administrativo.

Há, por outro lado, a necessidade de articular a revisão com o previsto no novo Código do Procedimento Administrativo.

No domínio das alterações introduzidas ao ETAF, a inovação mais significativa incide sobre a definição do âmbito da jurisdição administrativa.

---

<sup>69</sup> Lei n.º 100/2015 de 19 de agosto que autoriza o Governo a rever o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Código dos Contratos

É também significativa a consagração do funcionamento dos tribunais administrativos de círculo somente com juiz singular, exceto nas situações de julgamento alargado previstas no CPTA, promovendo-se a eficiência dos tribunais de primeira instância”.<sup>70</sup>

Todavia, do sentido e extensão da revisão conferida e no que diz respeito à definição do âmbito da jurisdição administrativa, não se vislumbra qualquer futura alteração do CPTA que vá dar acolhimento à possibilidade de alargamento dos poderes jurisdicionais dos Tribunais Administrativos, pois em lado algum do diploma a que aludimos se contempla autorização para dotar estes órgãos de soberania a quem cabe executar a função jurisdicional com poderes de julgamento que tenham por objeto a conveniência e oportunidade da atuação da Administração.

## CONCLUSÕES

Efetivamente é crucial para a administração se afigurar enquanto gestora de recursos (escassos), visando a obtenção de utilidades (permanentes, periódicas ou fortuitas) segundo opções (prioridades) racionais pré-definidas.

Esta conceção primordial, historicamente, foi sofrendo alterações evolutivas. Se numa áurea medieval se consubstancia uma ausência de racionalização e institucionalização da sociedade política, já na época moderna se assiste ao iniciar de um processo de concentração, territorialização, e autonomização do político, visando a construção efetiva, de um aparelho administrativo. A partir deste ponto há uma consecutiva argamassa de autonomização da administração. Se ad início (Estado de Polícia) há uma administração bastante “musculada” pelo poder político, progressivamente foi-se autonomizando cada vez mais com incidência no “ Estado de Direito Liberal”. Já a partir da 2ª metade do século XX, a administração pública apresenta-se perfeitamente dotada das suas características essenciais. Falamos hoje de uma administração social de prestações e de uma administração de infraestruturas. O atual Direito Administrativo visa o equilíbrio entre a prossecução necessário dos interesses da comunidade e a proteção dos interesses legítimos dos particulares. O poder

---

<sup>70</sup> Comunicado de 2015-04-29 de Conselho de Ministros que aprovou uma proposta de lei que está na origem da Lei n.º 100/2015 de 19 de agosto.

hoje tem uma relação tripolar Lei/Administração/ Juiz tendo sempre em consideração princípios da precedência de lei, da discricionariedade e da justicibilidade administrativa de um modo equilibrado.

Em conformidade incidiu este trabalho académico nos princípios da boa administração, eficiência e economicidade. E indo ao encontro da boa administração há que elencar o dever de bem administrar, através de uma qualidade máxima no decurso de qualquer gestão adaptada. A Administração tem de apresentar um trabalho eficiente, visando a prossecução do interesse público (artigo 266, nº1 da CRP). Deve haver um bom uso dos dinheiros públicos, o mérito público tem de ser sempre privilegiado. O interesse público é também importante enquanto chave norteadora da necessária margem adstrita de discricionariedade. As decisões têm de ser ponderadas, tendo em conta as necessidades atuais da sociedade.

Claro que os órgãos e agentes da Administração Pública só podem funcionar com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos. A A.P de uma forma positiva sabe o que deve e pode fazer. A lei é o fundamento da atuação da administração. Também no âmbito de uma boa administração, importa o princípio da imparcialidade. Interesses egoísticos não podem, nem devem ser defendidos. Importa sempre obter decisões ponderadas e justas, até pelos infelizmente, cada vez maior número de casos de corrupção e favorecimento de determinados agentes em detrimento de outros. O modus de funcionamento tem de ser mais acelerado e flexibilizado.

E como tudo importará ter em conta um alfa e um ómega da decisão administrativa, se por um lado subjacentemente a um ato ou decisão da administração está imanente um princípio, doutro modo é sempre necessário adequá-lo ao caso em concreto. Assim temos uma intervenção mais ampla da jurisdição administrativa e um abarcar mais elaborado dos princípios.

O Direito Português sobre uma cada vez maior influência do Direito da União Europeia e também claramente nesta matéria, o Direito Europeu dita regras. Assim, uma boa administração vincula-se no artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Similarmente o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa é uma base sólida de deveres, faculdades ou direitos dos sujeitos administrativos. Identicamente, numa prova de bem administrar, os organismos decisórios europeus além de divulgar e informar, devem justificar a sua atuação perante a cidadania europeia, e com uma rotina de prestação de contas, facilitam o controlo formal e social do que poder lhe é conferido. (CHAP e EU Pilot).

Como já citado, vale a pena impelir na ideia que para uma boa administração, o princípio da eficiência tem de estar perfeitamente enraizado. Há que produzir um efeito real e ou específico, e para esse objetivo importa termos poucas perdas, menos erros, um menor dispêndio de tempo nas tarefas. Na utilização pela sociedade dos bens disponíveis, no aproveitamento do uso de recursos escassos, tentando obter o maior grau de satisfação possível das necessidades, é preciso fazer uma avaliação económica das opções político-legislativas que vão sendo tomadas. A Administração Pública tem de agir de forma eficiente, fazendo análises constantes de custo-benefício. O administrador tem o poder-dever de obter resultados que proporcionem um desenvolvimento positivo da sua atividade prática. Assim, o princípio da eficiência enquanto preceito exigível na atividade administrativa implica a subordinação do administrador público ao exercício das suas atividades, na primazia do interesse público em relação ao privado, resultando prévia e imperiosamente uma atuação ético-social de forma axiologicamente neutra. Deste modo caminhasse para uma maior produtividade, economicidade, indo em consonância num caminho de melhor organizacional e capacitação de pessoal, melhorando as finanças e todo o nosso sistema normativo.

O princípio da eficiência apresenta características primordiais. A enunciar:

- Imparcialidade.
- Neutralidade.
- Transparência.

Em termos genéricos o conceito de eficiência abarca pessoas, coisas ou organizações que alcançam o melhor resultado com o menor dispêndio de recursos.

<sup>71</sup>Ele tem de ser motivo de orgulho da sociedade e uma marca qualitativa para o sector público pois a sociedade suspira por uma Administração que adote os métodos mais apropriados, dentro de avançados padrões técnicos e sociológicos.

Em conformidade, quando falamos de resultados positivos não estamos a visar a noção de lucro, embora eles possam existir. A exemplo, caso estejamos centrados no âmbito de serviço público, importará visar o maior número de beneficiários.

Hoje ao falarmos do princípio da eficiência o debate que se faz é centrado em mecanismos de otimização do bem-estar social, vistos de diversas perspetivas ou ângulos de análise tendo em conta três planos: o organizativo, o funcional e o plano de controlo. Ao abrigo deste princípio devemos avaliar as situações administrativas

---

<sup>71</sup> Susana Tavares Silva, *O Princípio Fundamental da Eficiência*, Comunicação da autora por ocasião do III Encontro de Professores de Direito Público, Porto: 2009, p.1.

(medidas) tendo em conta a relação custo-benefício (eficiência de custos), dos resultados (eficiência produtiva) e da alocação de recursos (eficiência evolutiva), tentando sempre adotar uma proporcionalidade direta entre os objetivos e os resultados específicos que foram alcançados com a aplicação de uma qualquer medida administrativa.

Este compêndio de estudo visou também tratar o princípio da economicidade entendido em primeira instância como o que visa alcançar a obtenção dos resultados esperados com o menor custo possível. Pretendemos unir simultaneamente, a celeridade, com a máxima qualidade e o custo mais baixo na prestação de um serviço ou no relacionamento efetivo entre os entes públicos. Um princípio tão imprescindível como o da economicidade, mais para mais nos tempos atuais, faz confluír a celeridade, com a qualidade e um menor custo para o erário público, devendo, por exemplo, antes de se efetuarem quaisquer contratações públicas, fazer-se a análise do custo/benefício do ato administrativo. Liga-se sobejamente à temática da contratação pública e tem um alcance fronteiriço com as finanças públicas. Nesta matéria, o Tribunal de Contas tem enormes poderes para avaliar a prossecução da economicidade nos gastos públicos. No plano jurídico o critério da economicidade é regulado pelo mérito de um determinado comportamento económico.

Mais uma vez indo ao encontro de serviços públicos, salientar que usando este princípio (plasmado no art.º 10 do CPA), de referir que eles devem ser prestados a preços módicos, razoáveis, que devem ser estabelecidos tendo em conta a capacidade económica do utilizador, tendo em conta as exigências do mercado, para que se atinja o fim de que quem se encontrar em dificuldades financeiras não seja excluída do universo de beneficiários.

No âmbito da contratação pública implica preponderância referir o critério da proposta economicamente mais vantajosa. E muito sumariamente, o que é ela? Tendo em conta os critérios escolhidos por uma entidade adjudicante, bem como o peso colocado nessa valoração, tendo um modelo de avaliação estabelecido, escolhesse a proposta que melhor obedeça a estes critérios. Na grande maioria das vezes a proposta escolhida é aquela que apresenta um preço mais baixo.

Indo ao ponto de vista do administrador público, cumprir o princípio da economicidade impõe a escolha da melhor solução, que deverá ser executada com austeridade e imparcialidade e que produz o melhor resultado possível, diante de um cenário macroeconómico. Deve ser entendido idênticamente a uma limitação da

discricionariedade do administrador público, no processo decisório, visto que entre as soluções tecnicamente eficientes, vai ter de optar por aquela que melhor respeite este princípio.

É de grande montra realçar, o “novo” Código do Procedimento Administrativo, ou seja o atual código, aprovado pelo decreto-lei nº 4/2015 de 7 de Janeiro. É com agrado que se avaliam as soluções consagradas em vários domínios, que vão, em geral, ao encontro das posições defendidas pela melhor doutrina e jurisprudência. Na realidade existem algumas novidades de relevo e a análise do princípio da boa administração, no “novo” código apresentasse como essencial. Este Código respeita as exigências de um moderno e progressivo Estado Social como é o que temos hoje em dia. Entre as principais diferenças, de mencionar que agora o Código se aplica a toda a atividade administrativa, englobando outros poderes do Estado, bem como entidades privadas. O princípio da boa administração está entre os princípios com conteúdo novo, mas há mais, tais como o da razoabilidade, o da justiça, da proporcionalidade nos sacrifícios impostos aos direitos dos particulares em nome do interesse público. Novidades são também, o carácter tendencialmente gratuito do procedimento administrativo. Agora a A.P é responsável diretamente pelos prejuízos que cause aos particulares. Neste CPA existe um âmbito maior de proteção dos dados pessoais e é incitada a cooperação com a União Europeia e outros Estados Membros da União.

Entre si, a Administração “moderniza-se” e passa a relacionar-se por meios eletrónicos. Os particulares continuam a poder comunicar com a A.P por correio postal. O processo administrativo tem de correr na língua portuguesa. Além disso vem-se reforçadas as garantias de imparcialidade no funcionamento da A.P. No tocante ao ato administrativo, existem duas grandes inovações. Primeiramente, a invalidade do ato. Ato nulos são aqueles que o legislador tipifique com essa sanção. Em segunda instância aparece a distinção entre revogação e anulação administrativa do ato. Na torrente principiológica, como já enunciado uma das novidades é a introdução no CPA do princípio da Boa Administração, consagrado no art.º 5º. Esta necessidade de consagração não é recente, já Marcelo Caetano ou Freitas do Amaral dela refletiam. Mas outros autores, num enfoque mais recente, fazem doutrina acerca deste “novo” CPA, como são Paulo Otero, Mário Aroso de Almeida, Carla Amado Gomes, Fausto de Quadros. Vasco Pereira da Silva, Pedro Costa Gonçalves, Pedro Cruz e Silva, Marco Caldeira.



De atribuir destaque à posição defendida por Isabel Celeste M. Fonseca, quando em artigo publicado em 2014, refere: "... designadamente, o acolhimento no CPA de um conjunto de princípios gerais sobre a atividade administrativa, absolutamente necessários para orientação na tomada de decisão, como seja o da boa administração e o da administração eletrónica, ainda que falte o da precaução." <sup>72</sup>

Tem sido feito um caminho progressivo de adequação e desenvolvimento da "máquina administrativa", adequada aos novos tempos. Sempre com o princípio da economicidade presente, o conceito de bem administrar, imbuído do princípio da eficiência encontra e necessariamente reveste uma preponderância cada vez maior. Não está ainda tudo feito, ainda há melhorias a fazer, mas efetivamente a A.P, nos tempos atuais, pode ser visto como garante, de resolução efetiva, das necessidades cada vez maiores, que a ela são atribuídas.

Importa salientar que este trabalho é feito sob um prisma de uma sociedade de risco ou de urgência. Por diversas razões como sejam a procura e exigência por parte do cidadão de respostas administrativas mais céleres, com um grau menor de ponderação, ligadas ao imediatismo. A prevalência por um grau garantístico mais ténue mas por outro lado mais imediato, onde o grau de justiça é um alicerce menos carregado porque menos ponderado e maturado, em que a discricionariedade exerce um papel cada vez maior, ao mesmo tempo que a vinculação procedimental fica mais reduzida. Urge e parece muito pertinente uma maior postulação no CPA de uma carga principiológica que sirva quase de travão, a um descaraterizar de um direito ponderado, que não é feito a todo instante e de qualquer forma. Mas será esta uma reforma necessária e fazendo parte imediatamente do nosso tempo?! A resposta é positiva, e também por isto, e indo ao encontro do explanado ao longo do trabalho me parece esta reforma do CPA extremamente positiva. Colocar expressamente no nosso Código de Procedimento Administrativo princípios como celeridade, da economia, da eficiência, desburocratização, aproximação dos serviços às populações, claramente nenhum preceito legal pode colocar de fora.

Será este CPA tão bem elaborado que ao nível de tratamento dos princípios não tenha aspetos negativos e não devam ser feitas críticas?! Este CPA apresenta aspetos negativos também. Em relação a procedimentos e prazos, o prazo de 90 dias para

---

<sup>72</sup> Isabel Celeste M. Fonseca, *A revisão do Código do Procedimento Administrativo: pontos (mais) fortes e pontos (mais) fracos*, in "Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema Ética e Direito" coord. Joaquim da Rocha, Tomo II, 2013.Braga: 2014, p.62.

conclusão do procedimento (com a possibilidade de prorrogação por mais 90 dias, ou seja prazo total de 180 dias) será aqui um tempo demasiado longo, tendo em conta a sociedade em que vivemos e os interesses, goste-se ou não, sempre presentes na vida dos operadores económicos.

Ao falar de boa administração, considera-se pouco claro qual a necessidade imperiosa de recortar o art.º 10.º do anterior CPA, sem esta nova redação de forma cabal e indo além do preceituado, procurar claramente ser efetivamente uma marca grande de novidade e melhoria. Este artigo parece decalcado, se não a nível da letra da lei, sim a nível do espírito da lei, do anterior art.º 10 do CPA. Os conceitos de eficiência, economicidade e celeridade levam a atuação administrativa para o campo do mérito, abrindo aqui um espaço grande e não saudável ao campo primitivo e primário de qualquer norma jurídica que é o campo da legalidade.

Será a jurisprudência e a doutrina a fixar ou não, o sucesso deste CPA. Importará passar da teoria à prática e só com um distanciamento temporal necessário os resultados obtidos poderão ser devidamente analisados.

## BIBLIOGRAFIA E JURISPRUDÊNCIA CITADAS

### OBRAS CONSULTADAS E CITADAS

- **ABREU**, Jorge Manuel Moutinho, *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*, 2ª Edição, Coimbra: Almedina, 1987.
  
- **ALMEIDA** Mário Aroso de,
  - *Princípio da legalidade e boa administração: dificuldades e desafios*, 3ª edição, Coimbra: Almedina, 2015.
  
  - *Teoria Geral do Direito Administrativo. O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, 2ª edição, Coimbra: Almedina, 2015.
  
- **AMARAL**, Diogo Freitas do,
  - *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3ª Edição, Coimbra: Almedina, 2014.
  
  - *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2ª. Edição, Coimbra: Almedina, 2012.
  
- **ANDRADE**, José Carlos Vieira de, *Interesse Público*, vol. V in: “DJAP”, Coimbra: 2009/2010, pp. 275 e ss.
  
- **ARAGÃO**, Alexandre Santos, *O Princípio da Eficiência*, in: “Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico”, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, 2005, novembro de 2015, acesso em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-ALEXANDRE%20ARAG%C3%83O.pdf>
  
- **CABRAL**, Nazaré da Costa, *As parcerias público privadas*, Instituto do Direito Económico e Fiscal, Coimbra: Almedina, 2009.
  
- .....
  
- **CAETANO**, Marcello,
  - *Princípios fundamentais do Direito Administrativo*, 3ª Reimpressão Portuguesa, Coimbra: Almedina, 2010.

- *Artigos Doutriniais n' O Direito - A construção de uma doutrina portuguesa de direito público*, in “Revista *O Direito*”, Coimbra: Almedina, número especial, pp. 297 e 299, 2012.
- **CALVÃO**, Filipa Urbano, *O Princípio da Eficiência*, in “III Encontro de Professores de Direito Público - Novos e Velhos Princípios de Direito Público”, Porto: 2012.
- **CALDEIRA**, Marco, *A César o que é de César, O «novo» Princípio da Boa Administração à luz da separação de poderes*, in “B.O.A nº125”, Lisboa: Abril 2015.
- **CAUPERS**, João, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10.<sup>a</sup> ed., Lisboa: Editora Âncora, 2009.
- **COUTINHO**, Francisco Pereira, *As duas subtrações*, in “Revista da Faculdade de Direito de Lisboa”, Lisboa: 2000.
- **DENTINHO**, Tomaz, *Hepatite C*, in “Igreja Açores”, Açores: Fev. 2015, janeiro de 2015, acesso em [www.igrejaacores.pt/?p=7434](http://www.igrejaacores.pt/?p=7434).
- **DIAS**, José Eduardo Figueiredo e Oliveira, **OLIVEIRA**, Fernanda Paula, *Noções fundamentais de direito administrativo*, 4ª Edição, Coimbra: Almedina, 2015.
- **ESTORNINHO**, Maria João,
- *Direito europeu dos contratos públicos*, Coimbra: Almedina, 2006.
- *Green Public Procurement. Por uma contratação pública sustentável*. (Texto que serviu de base à aula da autora, a 27 de Abril de 2012, no Curso de Pós-Graduação sobre *Direito dos Contratos Públicos em tempos de crise*, do ICJP da FDL).
- **FONSECA**, Isabel Celeste M.,
- *Direito da Contratação Pública – Uma introdução em dez aulas*, Coimbra: Almedina, 2009.
- *Direito da Organização Administrativa - Roteiro Prático*, Coimbra: Almedina 2012.

- *A revisão do Código do Procedimento Administrativo: pontos (mais) fortes e pontos (mais) fracos*, in “Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema Ética e Direito” coord. Joaquim da Rocha, Tomo II, Braga: 2014, setembro de 2014, acesso em [http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final\\_An%C3%A1rio\\_2013\\_Etica\\_e\\_Direito.pdf](http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final_An%C3%A1rio_2013_Etica_e_Direito.pdf).

- *Repensar as impugnações administrativas entre a efetividade do processo e a unidade da ação administrativa*, in “Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 82”: 2010, p.79.

-**FONSECA**, Rui Guerra da, *Código de Procedimento Administrativo versão comparada, 1991-2015*, Lisboa: AAFDL, 2015.

-**FONTES**, José, *Curso Sobre o Novo Código do Procedimento Administrativo*, 5.<sup>a</sup> Edição, Coimbra: Almedina, 2015.

-**GOMES**, Carla Amado, *A boa administração: na revisão do CPA*, depressa e bem, in Comunicação no colóquio promovido no Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sobre o projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo, realizado em 15.07.13, julho de 2015 acesso em <http://www.icjp.pt/debate/4268/4337>.

- **GONÇALVES**, Pedro Costa, *Âmbito de aplicação do Código do Procedimento Administrativo (na versão do anteprojeto de revisão)*, in “Cadernos de Justiça Administrativa, n.º100”, CEJUR, Julho/Agosto 2013.

- **QUADROS**, Fausto de,

- *O significado e o alcance do novo CPA*, in “Público”, 06.04.2015.

-*As principais inovações do projeto do CPA*, in “Cadernos de Justiça Administrativa, n.º100”, Julho/Agosto 2013.

- **MACHETE**, Pedro, *O Princípio da Boa-fé*, in Comunicação apresentada em 29.01.2010 na 2.<sup>a</sup> Sessão (“Princípios da Boa Fé e da Proteção da Confiança”) do III

Encontro de Professores Direito Público, e subordinado ao tema geral *Novos e Velhos Princípios de Direito Público*, realizado na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, a 29 e 30 de Janeiro de 2010, Porto: 2012.

- **MACHETE**, Rui Chancerelle de, *Os princípios gerais de Direito no Código do Procedimento Administrativo*, Comunicação do autor por ocasião de debate sobre o Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo, INA, 1989.

- **MATOS**, André Salgado de, *Contratos Públicos, Tomo III, 1.ª ed.*, Lisboa: Edições Dom Quixote, 2008.

- **MIRANDA**, Jorge, **MEDEIROS**, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II*, Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

- **MOREIRA**, João. Carlos, *O Princípio da Legalidade na Administração*, Coimbra: Coimbra Editora, 1950.

- **OTERO**, Paulo, *Manual de Direito Administrativo, Vol. I*, Coimbra: Almedina, 2014.

- **PIMENTEL**, Francisco, *Direitos e Deveres dos Trabalhadores da Administração Pública, Reimp*, Coimbra: Almedina, 2011.

- **RIBEIRO**, Vinício, *O Estado de Direito e o Princípio da Legalidade da Administração*, Reimp, Coimbra: Coimbra Editora, 1979.

- **RIBEIRO**, Maria Teresa de Melo, *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública, Reimp*, Coimbra: Almedina, 1996.

- **ROCHA**, Joaquim Freitas da, *Contributo para um Conceito de Democracia Plena*, in “ Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema Ética e Direito” coordenação Joaquim da Rocha, Tomo II, Braga: 2014, novembro de 2018, p. 122 e ss., acesso em: [http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final\\_Anu%C3%A1rio\\_2013\\_Etica\\_e\\_Direito.pdf](http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final_Anu%C3%A1rio_2013_Etica_e_Direito.pdf)

- **SANTAMARIA**, Pastor, **JUAN** Alfonso, *Princípios de Derecho Administrativo General, 2ª edição*. Madrid: Lustel, 2009.

- **SILVA**, Suzana Tavares da, *O princípio (fundamental) da eficiência*, in “Comunicação apresentada em 30 de Janeiro de 2009, no IIIº Encontro de Professores de Direito Público Porto, realizado na Faculdade de Direito da Universidade do Porto em 29 e 30 de Janeiro de 2010 e subordinado ao tema geral *Novos e Velhos Princípios de Direito Público*.”
  
- **SILVA**, Pedro Cruz e, *Uma análise (também crítica) do “novo” princípio da boa administração no projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo*, in “Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho- Departamento de Ciências Públicas, subordinado ao tema *Ética e Direito*”, Tomo II, Braga: 2014, novembro de 2015, p. 125- 136, acesso em [http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final\\_Anu%C3%A1rio\\_2013\\_Etica\\_e\\_Direito.pdf](http://www.direito.uminho.pt/Uploads/Anu%C3%A1rio/Final_Anu%C3%A1rio_2013_Etica_e_Direito.pdf)
  
- **SILVA**, Vasco Pereira da,
  
- *Primeiro comentário acerca do projeto de revisão do CPA (a recordar um texto de Steinbeck)*, in “Cadernos de Justiça Administrativa nº101, Setembro/Outubro 2013.
  
- *Âmbito de aplicação e princípios gerais no projeto de revisão do CPA*, in “Colóquio sobre o Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo”, a 25.07.13, Escola de Lisboa da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.
  
- **SOARES**, Rogério,
  
- *Princípio da legalidade e Administração constitutiva*, in “Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra”, LVII (1981): Coimbra.
  
- **SOUSA**, Marcelo Rebelo de, **MATOS**, André Salgado de,
  
- *Direito Administrativo Geral tomo I, 1.ª ed.* Lisboa: Edições Dom Quixote, 2004.
  
- *Direito Administrativo Geral, tomo III, 1.ª ed.* Lisboa: Edições Dom Quixote, 1 edição, 2007.
  
- **VIANA**, Cláudia, *Os princípios comunitários na contratação pública*, Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

- **VICENTE**, Diana, *Quanto vale um doente de cancro ou de sida ou com artrite reumatoide*, in *Working Paper* da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, disponível em: [www.fd.unl.pt/Anexos/6674.pdf](http://www.fd.unl.pt/Anexos/6674.pdf).

## **ACÓRDÃOS**

### **1. Tribunal de Contas**

- Acórdão n° 111/09 - 12.05.09, 1° S/SS; processo n° 204/2009.

### **2. Tribunal de Justiça da União Europeia**

- Acórdão Comissão/ Itália (C-280/95) de 29.1.1998, Col. 1998, p. I-259 (fundamento de impossibilidade absoluta de executar decisão administrativa).

- Acórdão Grenham (C-95/01) de 5.02.2004, Col. 2004, p. I-1333 (competência das administrações nacionais; exigências de procedimentos; tutela judicial; princípio da proporcionalidade).

- Acórdão Comissão/Tetra Laval BV (C12/03P) de 15.02.2005, Col. 2005, p. I-897 (discricionabilidade; extensão do controlo jurisdicional).

- Acórdão Eurojust, (C-160/03) de 15.03.2005.

- Acórdão Kempter, (C-2/06) de 12.02.2008, (definitividade de decisão administrativa. e efeitos de acórdão prejudicial).