



REPÚBLICA
PORTUGUESA

MODERNIZAÇÃO DO ESTADO
E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GUIA PRÁTICO

PARA A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS PROCEDIMENTAIS OBRIGATÓRIAS

Realização de conferências procedimentais à luz do
previsto na Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro de 2020



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
Quando podem ser realizadas as conferências procedimentais previstas no CPA?	4
Como se realizam as conferências procedimentais previstas no CPA?	5
Como se processo a audiência dos interessados nas conferências procedimentais previstas no CPA?	6
Como se concluí a conferência procedimental?	7
A LEI N.º 72/2020 – BREVES NOTAS	8
O REGIME TRANSITÓRIO DE CONFERÊNCIAS PROCEDIMENTAIS PREVISTO NA LEI N.º 72/2020	9
Qual o âmbito de aplicação do regime transitório previsto na Lei n.º 72/2020?	9
A realização de conferências procedimentais como regra	10
Que entidades devem participar na conferência deliberativa?	12
Quem preside à conferência?	12
Quem deve convocar a conferência?	12
O que fazer no caso de o requerimento inicial do particular ser dirigido a um órgão que não aquele que deve presidir à reunião?	13
Como se promove a audiência dos interessados?	14
Qual é o Quórum constitutivo e qual é a maioria exigível nas deliberações?	14
O caso especial dos procedimentos realizados entre a administração direta e indireta e autarquias locais	16
Algumas notas relativas à articulação do RJUE com o regime transitório de conferências procedimentais	17

INTRODUÇÃO

As conferências procedimentais não são uma novidade no ordenamento jurídico nacional. Para além de poderem ser encontradas em diversa legislação avulsa¹ possuem um regime enquadrador previsto nos artigos 77.º e ss do Código do Procedimento Administrativo (CPA)².

As conferências procedimentais consistem num procedimento inserido em outro procedimento com o objetivo de permitir o exercício comum, ou concertado, das competências de diversos órgãos da Administração Pública.³

Estas conferências procedimentais, têm como finalidade o exercício conjunto das competências de diversos órgãos da Administração Pública. Assim, procuram promover a eficiência, a economicidade e a celeridade da atividade administrativa (artigo 77.º do CPA).

As conferências procedimentais, previstas no CPA, podem ser realizadas relativamente a um único procedimento ou a vários procedimentos, desde que, entre eles exista algum tipo de conexão (n.º 2 do artigo 77.º do CPA).

De forma enquadradora o CPA prevê dois tipos de conferências procedimentais, as conferências deliberativas e as conferências de coordenação.

As conferências deliberativas são aquelas em que vários órgãos com competência decisória participantes na conferência, através de um único ato (ato complexo), exercem conjuntamente a sua competência. Neste tipo de conferências e com a emanação daquele ato administrativo complexo, os órgãos ficam dispensados de emanar individualmente os seus atos administrativos.

No segundo tipo, as vulgarmente denominadas conferências de coordenação, os órgãos envolvidos continuam a praticar individualmente os seus atos administrativos autonomamente, mas fazem-no concertadamente, isto é, simultaneamente, com vista a responder a uma concreta pretensão do particular (deferindo ou não a pretensão do particular⁴).

Para além da possibilidade de os órgãos administrativos praticarem atos administrativos na sequência da realização de uma conferência procedimental (deliberativa ou de coordenação), foi instituída a possibilidade de aquela conferência terminar com a

¹ Veja-se, a título de exemplo o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual.

² Aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, alterado pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

³ Cf. Sérvulo Correia, José “A Conferência Procedimental Fontes e Opções” in “*Liber Amicorum Fausto de Quadros*”, V. II, coordenado por Marcelo Rebelo de Sousa e Eduardo Vera-Cruz Pinto, Almedina, 2016, p. 18.

⁴ É importante ter sempre presente que a existência de conferências procedimentais não visa a existência de mais deferimentos das pretensões dos particulares, mas sim, a simplificação da pronúncia por parte da Administração.



GUIA PRÁTICO PARA A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS PROCEDIMENTAIS OBRIGATÓRIAS

celebração de um contrato entre os órgãos participantes e os interessados (n.º 4 do artigo 77.º).

O CPA, institui a possibilidade de nas conferências procedimentais relativamente a um único procedimento (já não relativamente àquelas em que se trate de procedimentos conexos agregados numa única conferência) de participarem exclusivamente os órgãos competentes para a decisão final ou, em alternativa, também os órgãos com competências consultivas. Neste caso existe a possibilidade de uma decisão intercalar. Nas conferências em que participem órgãos com competências consultivas estes devem exprimir o sentido da sua decisão de forma oral, mas também, juntar o seu parecer escrito no prazo de oito dias a contar da data da realização da conferência, devendo este ser anexado à ata.

Quando podem ser realizadas as conferências procedimentais previstas no CPA?

As conferências procedimentais de coordenação podem ser realizadas em quaisquer procedimentos, desde que os órgãos envolvidos acordem nesse sentido.

Por outro lado, as conferências procedimentais deliberativas, apenas podem ser realizadas quando se encontre especialmente prevista (em lei ou regulamento) – isto é quando tenham sido instituídas-, ou quando tenha sido celebrado um contrato interadministrativo entre entidades públicas nesse sentido⁵.

No âmbito específico da administração direta e indireta do Estado, encontra-se prevista a possibilidade de a realização de conferências procedimentais (de qualquer tipo) ser determinada (instituída) através de portaria dos membros do governo competentes para a direção e tutela dos organismos envolvidos.

⁵ O que significa, salvo algumas exceções, que o regime previsto no CPA é na prática, como já referimos, um regime enquadrador, carente de regulamentação específica para que se torne operável. A este respeito, salienta-se as fortes palavras de Sérvulo Correia. Cf. Sérvulo Correia, José “A Conferência Procedimental Fontes e Opções” in “*Liber Amicorum Fausto de Quadros*”, V. II, coordenado por Marcelo Rebelo de Sousa e Eduardo Vera-Cruz Pinto, Almedina, 2016, p. 18. “ (...) Mas se o Governo e os outros órgãos competentes decidirem ativar sob aquelas múltiplas formas de ato de instituição o regime-quadro gizado no CPA, disporão de um instrumento poderosíssimo de reforma estrutural, capaz de neutralizar em medida assinalável a descoordenação, a inércia e o obstrucionismo burocrático que tantas vezes afundam num pântano viscoso a tomada de decisões dependentes do exercício cumulativo de competências de diversos órgãos da Administração Pública”.



Como se realizam as conferências procedimentais previstas no CPA?

Em primeiro lugar, deve reter-se a ideia de que cada conferência procedimental deve ser convocada relativamente a uma situação concreta, isto é atender a uma determinada pretensão dos particulares.

Em segundo, quem possui competência para convocar a conferência procedimental é o órgão competente à luz da previsão específica que referimos no ponto anterior (ou seja, o instrumento, legal ou regulamentar, que institui a conferência procedimental deve deixar claro qual o órgão com competência para convocar a reunião). Contudo, existe a possibilidade de um interessado (ou um conjunto de interessados) requerer a convocação da conferência. Nestes casos o órgão competente tem o dever de convocar a conferência no prazo de quinze dias (a contar do requerimento do(s) interessado(s)).

Em terceiro, e no que respeita à convocatória, esta deve ser feita com a antecedência mínima de cinco dias em relação à data da reunião. Esta data da reunião pode ser alterada, por impossibilidade fundamentada de um dos órgãos participantes, desde que o adiamento resultante não seja superior a dez dias úteis.

As conferências procedimentais, podem ter lugar de forma presencial, ou através de meios de comunicação à distância.

Todos os órgãos convocados têm o dever de participar na conferência, esta regra é especialmente importante, porquanto a ausência de um órgão regularmente convocado não obsta ao funcionamento da conferência, considerando-se que os órgãos que tenham faltado à conferência procedimental deliberativa nada têm a opor ao deferimento do pedido. O CPA prevê, contudo, uma válvula de escape, pois atribui a possibilidade de que os órgãos que faltem à conferência venham invocar justo impedimento no prazo de oito dias, a contar da realização da mesma. Naturalmente, no caso de um dos órgãos participantes ser um órgão colegial, este deve delegar num dos seus membros, ou num agente dependente do órgão, os poderes necessários para assumir, na conferência, de modo definitivo, a posição do órgão sobre a matéria a deliberar no caso de conferência deliberativa, ou tratando-se de conferência de coordenação, de poderes para a prática do ato.

Por fim, deve ainda ter-se presente, que o interessado pode ser convocado para estar presente nas reuniões, naturalmente não dispendo de direito de voto e apenas nos casos em que tal se revele necessário para uma boa decisão por parte da Administração Pública.



Como se processa a audiência dos interessados nas conferências procedimentais previstas no CPA?

A audiência dos interessados nas conferências procedimentais realiza-se oralmente, devendo para tal o interessado ser convocado num prazo não inferior a dez dias e com indicação das horas e do local onde o processo pode ser consultado⁶. Juntamente com a convocatória deve ser fornecido o projeto de decisão e demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, quer em matéria de facto, quer em matéria de direito.

No caso de se tratar de um procedimento em que seja obrigatória a realização de audiência pública, a sua realização no decurso da conferência procedimental suspende o prazo para a sua conclusão.

⁶ No caso de existir sítio na Internet da entidade administrativa em causa, o processo pode ser consultado, por remissão para este site, naturalmente se lá se encontrar.



Como se conclui a conferência procedimental?

A conclusão da conferência procedimental deve ocorrer no prazo de sessenta dias a contar do seu início. Contudo, esta pode ser prorrogada por mais trinta dias, totalizando assim o máximo de noventa dias.

A conferência procedimental termina com a prática do ato ou dos atos que visa preparar, ou pelo término do prazo previsto, independentemente da prática de qualquer ato.

No fim da conferência procedimental, o órgão que a ela presidiu deve elaborar uma ata na qual são registados os vários tramites da mesma. No caso de a conferência ter terminado com a prática de pelo menos um ato administrativo deve constar também naquela ata a respetiva fundamentação.

Caso algum órgão discorde dos demais, este pode juntar uma declaração para que conste da ata com a fundamentação da sua discórdia, para além disso, deve, sempre que possível, juntar as propostas de alteração que considere necessárias à viabilização do projeto que constitui o objeto da conferência.

A pronúncia desfavorável de qualquer dos participantes na conferência deliberativa determina o indeferimento das pretensões apreciadas na conferência, salvo se os órgãos acordarem nas alterações necessárias ao respetivo deferimento e na possibilidade da repetição da conferência, caso essas alterações sejam concretizadas pelo interessado. Contudo, os órgãos participantes na conferência que não tenham apresentado objeções quanto à matéria da sua competência podem praticar individualmente o ato administrativo que lhes compete, decorridos oito dias do fim da conferência.

No caso de a conferência terminar sem ser possível a prática do ato, a mesma pode ser repetida, em casos excepcionais e devidamente justificados, quando todos os órgãos envolvidos, previamente acordem. Nestes casos, são aproveitados os atos praticados no decurso da primeira conferência cuja atualidade ainda se mantenha.



A LEI N.º 72/2020 – BREVES NOTAS

Na sequência da aprovação do Programa de Estabilização Económica e Social, o Governo apresentou à Assembleia da República uma proposta de lei que visava promover a simplificação de procedimentos legais, previstos na lei geral ou na legislação especial.

Pretendeu-se com aquela proposta, impulsionar uma maior articulação entre serviços sempre que os procedimentos apresentam vários intervenientes, entes da administração na sua tramitação.

Visava-se assim uma recíproca poupança de recursos e tempo disponibilizados na análise dos procedimentos administrativos e na conformação da decisão, incluindo em procedimentos que envolvam não só a administração central, mas também a administração local.

Procurou assim instituir-se a realização de conferências procedimentais periódicas, em substituição da emissão de parecer e de outras pronúncias obrigatórias.

Para além deste regime transitório, foi ainda proposto pelo Governo e posteriormente aprovado pela AR um conjunto de alterações pontuais ao Código do Procedimento Administrativo.



O REGIME TRANSITÓRIO DE CONFERÊNCIAS PROCEDIMENTAIS PREVISTO NA LEI N.º 72/2020

Como vimos esta Lei estabelece um regime transitório de simplificação de procedimentos administrativos comuns, previstos na lei geral, mas para além disso, é ainda aplicável aos procedimentos administrativos especiais previstos em legislação setorial.

Qual o âmbito de aplicação do regime transitório previsto na Lei n.º 72/2020?

Importa conhecer o âmbito subjetivo – a quem se aplica o regime – mas também o âmbito objetivo – a que procedimentos se aplica o regime. Começemos pelo âmbito subjetivo.

Ainda que o regime não tenha procedido a uma remissão direta para qualquer diploma já existente, ao contrário, no seu n.º 1 do artigo 2.º ⁷determinou que “(...) o regime transitório definido no presente capítulo aplica-se à atividade de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”. Esta disposição é em tudo idêntica àquela que se encontra prevista no n.º 1 do artigo 2.º do CPA: “As disposições do presente Código respeitantes aos princípios gerais, ao procedimento e à atividade administrativa são aplicáveis à conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”.

Ou seja, o legislador procurou fazer coincidir o âmbito de aplicação subjetivo da Lei n.º 72/2020, com o âmbito subjetivo do CPA, no que respeita ao procedimento e à atividade administrativa. Deixando de fora (primeira parte do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 72/2020) as disposições que nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do CPA apenas se aplicam ao funcionamento dos órgãos – previstas na parte II do CPA- (isto é, não digam respeito ao procedimento ou à atividade).

Assim, o novo regime aplica-se a todas as entidades que, na sua atividade ou nos seus procedimentos apliquem, ainda que subsidiariamente, o Código do Procedimento Administrativo.

Compreendido que fica o âmbito subjetivo, importa conhecer o âmbito objetivo.

⁷ Todos os artigos referidos doravante e sem indicação de base legal dizem respeito à Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.



GUIA PRÁTICO PARA A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS PROCEDIMENTAIS OBRIGATÓRIAS

Nesta senda importa reter a regra geral constante no n.º 2 do artigo 1.º, o regime aplica-se aos “(...) procedimentos administrativos comuns previstos na lei geral (...)”, mas também aos “(...) procedimentos especiais previstos em legislação setorial (...)”. Ou seja, a regra geral é a de que as entidades abrangidas aplicam este regime a todos os procedimentos que as envolvam desde que em causa estejam procedimentos em que haja lugar à emissão de pareceres ou outro tipo de pronúncias por parte de diversas entidades ou ainda noutros em que o grau de complexidade o justifique.

Esta regra geral comporta três importantes exceções. A primeira diz respeito aos procedimentos com vista à emissão de regulamentos, a segunda aos procedimentos de avaliação de impacte ambiental, aprovado pelo Decreto-lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro e a terceira, aos procedimentos de avaliação de impacte ambiental estratégica, aprovado pelo Decreto-lei n.º 232/2007, de 15 de junho.

Assim, sintetizando e simplificando os dois âmbitos de aplicação, podemos concluir que o regime transitório de conferências procedimentais é aplicável a todas as entidades que apliquem as disposições do CPA relativas ao procedimento administrativo e à atividade administrativa. No que respeita aos procedimentos, este regime aplica-se a todos os procedimentos dessas entidades, com exceção dos procedimentos relativos à emissão de regulamentos administrativos, à avaliação de impacte ambiental, e ainda, à avaliação ambiental estratégica.

Não é demais recordar que, à luz do disposto número 2 do artigo 2.º, o presente regime transitório é aplicável aos procedimentos administrativos especiais, o que implica necessariamente, um esforço por parte do intérprete aplicador (desde logo os órgãos e serviços da Administração Pública abrangidos pelo regime transitório⁸) na gestão do procedimento administrativo especial de forma a que esse procedimento cumpra os desígnios da Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

A realização de conferências procedimentais como regra

Ao contrário do regime geral, previsto no CPA, em que as conferências procedimentais deliberativas apenas podem ser realizadas quando se encontre especialmente prevista (em lei ou regulamento), ou quando tenha sido celebrado um contrato interadministrativo entre entidades públicas nesse sentido, o regime transitório previsto na Lei n.º 72/2020 prevê que “Nos procedimentos em que haja lugar à emissão de pareceres ou outro tipo de pronúncias por parte de diversas entidades ou noutros em

⁸ O que significa simultaneamente um reforço da cooperação entre órgãos e serviços da Administração Pública, em cumprimento dos princípios da cooperação e da boa-fé procedimental (artigo 60.º do CPA), na vertente da cooperação interadministrativa, mas também da boa administração (artigo 5.º do CPA) e da adequação procedimental (artigo 56.º do CPA)



GUIA PRÁTICO PARA A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS PROCEDIMENTAIS OBRIGATÓRIAS

que o grau de complexidade o justifique, é promovida obrigatoriamente a realização de uma conferência procedimental deliberativa pelo órgão que dirige o procedimento.”
Ou seja, sempre que uma entidade tenha competências para a prática de atos administrativos e esses atos careçam da emissão de parecer (ou outras pronúncias) de outras entidades, esta deve obrigatoriamente promover a realização de uma conferência procedimental.

A título de exemplo, à luz da alínea b) do n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-lei n.º 39/2008, de 8 de março, na sua redação atual, o Turismo de Portugal, I.P. deve emitir parecer obrigatório sobre as operações de loteamento que contemplem a instalação de empreendimentos turísticos, limitado à área destes, exceto quando tais operações se localizem em zona abrangida por plano de pormenor em que tenha tido intervenção. Isto significa que sempre que for solicitada a autorização para loteamento que contemplem a instalação de empreendimentos turísticos, deve ser requerida a realização de uma conferência procedimental deliberativa. Veja-se por outro lado e ainda a título de exemplo, o recente Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social, onde se prevê que é competência dos órgãos do municípios emitir parecer sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos. Neste caso, sempre que estejamos perante um procedimento que vise a criação daqueles serviços (e que se preveja o apoio público), deve realizar-se uma conferência procedimental com o município em apreço.

Note-se, ainda, que a Lei não abrange apenas o dever de realização de conferências procedimentais, nos procedimentos para a prática de atos, que envolvam a emissão de pareceres ou outro tipo de pronúncias por parte de diversas entidades. Mas inclui também *outros procedimentos em que o grau de complexidade o justifique*. Que procedimentos são estes? São desde logo os procedimentos complexos ou procedimentos com conexão entre si⁹. Repare-se que o legislador empregou o termo *grau de complexidade* o que visou abranger, não apenas os procedimentos complexos, mas também os procedimentos conexos. Só abrangendo os procedimentos conexos se compreende que deva presidir à conferência procedimental (n.º 1 do artigo 4.º) o *órgão competente para a emissão do último ato admirativo necessário para satisfazer a pretensão formulada*, pois se apenas estivessem abrangidos os procedimentos complexos, em causa estava não a questão de pluralidade de atos, mas sim uma questão de pluralidade de pronúncias dentro do mesmo procedimento (ou seja a emanação de pareceres ou outras pronúncias).

⁹ Os procedimentos simples são aqueles que visam a tomada de uma única decisão, os procedimentos complexos são aqueles em que há lugar, dentro do mesmo procedimento à tomada de mais do que uma decisão e os procedimentos conexos são aqueles que visam a tomada de decisões autónomas, mas relacionadas com a pretensão final do interessado. Cf. Aroso de Almeida, Mário, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6ª Edição revista e ampliada, Almedina, 2020, p.158.



Que entidades devem participar na conferência deliberativa?

Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º, devem participar nas conferências deliberativas, todas as entidades envolvidas no procedimento (ou nos procedimentos).

A participação daquelas entidades visa garantir a emissão concomitante dos pareceres ou pronúncias necessárias à tomada de decisão por parte da Administração, mas também a decisão final do procedimento (ou procedimentos).

A regra de que todas as entidades envolvidas no procedimento devem participar na conferência comporta, contudo, uma exceção. Nos termos do n.º 4 do artigo 4.º, as entidades que já tenham emitido os respetivos pareceres ou pronúncias, estão dispensadas de participar, desde que aquelas se mantenham válidas e eficazes, relativamente a procedimentos administrativos sobre os quais não se verifiquem alterações de facto ou de direito que justifiquem uma nova apreciação da sua parte.

Quem preside à conferência?

Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º, a regra geral é de que a conferência é presidida e convocada pelo órgão competente para a emissão do último ato administrativo.

O último ato administrativo é aquele que for necessário para satisfazer a pretensão concretamente formulada pelo particular.

Se a pretensão do particular carecer de duas pronúncias distintas da administração (duas licenças para aceder a uma atividade, por exemplo) deve a conferência ser presidida pelo órgão competente para a emissão do último ato (emissão da última licença) necessário para que o particular efetivamente possa realizar a atividade pretendida.

O que se acabou de referir é válido para o caso de atos conexos (como por exemplo o que reúne as duas licenças que seriam atos administrativos autónomos), mas também, relativo aos atos complexos (aqueles em que apenas existiria um ato, mas que na formação do mesmo participavam mais do que uma entidade administrativa, por exemplo através da emissão de parecer vinculativo).



Quem deve convocar a conferência?

A regra geral é a de que a conferência deve ser convocada no prazo de quinze dias a contar do início do procedimento pelo órgão competente para a presidir (n.º 1 do artigo 4.º).

Note-se que, nos termos da mesma disposição normativa, a conferência deve ser convocada com o mínimo de sete dias de antecedência em relação à data da sua realização.

Ainda que a Lei não o preveja expressamente, no caso de uma entidade não promover por sua iniciativa a realização da conferência procedimental devida, nada parece obstar a que os particulares possam requerer ao órgão competente para a emissão do último ato administrativo necessário para satisfazer a pretensão do particular, que este promova a realização da conferência procedimental. Esta possibilidade, apresenta-se como particularmente importante nos casos de procedimentos conexos.¹⁰ Nos casos de procedimentos complexos, o órgão competente possui o dever de conhecer o procedimento e de saber quais as entidades que no seu seio se devem pronunciar (até para que saiba a que entidades se deve dirigir para solicitar aquelas pronúncias). Contudo, nos procedimentos conexos em que duas entidades se devem pronunciar para que seja possível satisfazer a pretensão final do interessado, casos podem haver em que uma entidade desconheça a real pretensão do interessado, e nestes casos é essencial que o particular indique a sua pretensão e quais os procedimentos que entende serem conexos daquele, para que a órgão possa diligenciar pela realização da conferência. Nos casos em que este órgão não seja o órgão competente para a prática do último ato necessário para satisfazer a pretensão do particular, deve, recorde-se, remeter o requerimento para o órgão competente para tal (n.º 2 do artigo 4.º).

O que fazer no caso de o requerimento inicial do particular ser dirigido a um órgão que não aquele que deve presidir à reunião?

Segundo o disposto no n.º 2 do artigo 4.º, caso o requerimento inicial seja remetido a um órgão participante que não seja o órgão com competência para presidir à conferência, deve o requerimento ser remetido, no prazo de dois dias úteis ao órgão competente para presidir à reunião, que é o órgão a quem compete a emissão do último ato administrativo necessário para satisfazer a pretensão do particular.

¹⁰ O que permite compreender a verdadeira extensão do disposto no n.º 2 do artigo 4.º quando se determina o que fazer quando o requerimento inicial seja dirigido a um órgão que deva estar presente na conferência procedimental, mas que não seja o órgão com competência para a prática do último ato necessário para satisfazer a pretensão do particular.

Nos casos em que o requerimento seja dirigido a um órgão que não deva ser parte da conferência procedimental, o regime transitório é omissivo e como tal devem aplicar-se as regras gerais do Código do Procedimento Administrativo.

Como se promove a audiência dos interessados?

À luz do disposto no n.º 3 do artigo 4.º, a audiência dos interessados é promovida nos termos do artigo 80.º do CPA.

Como vimos, esta realiza-se oralmente, devendo para tal o interessado ser convocado num prazo não inferior a dez dias e com indicação das horas e do local onde o processo pode ser consultado. Juntamente com a convocatória deve ser fornecido o projeto de decisão e os demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, quer em matéria de facto, quer em matéria de direito. Constatamos ainda que no caso de se tratar de um procedimento em que seja obrigatória a realização de audiência pública, a sua realização no decurso da conferência procedimental suspende o prazo para a sua conclusão.

Recorde-se a respeito da audiência dos interessados que a mesma pode ser dispensada, nos termos do artigo 124.º do CPA, quando o número de interessados a ouvir seja de tal forma elevado que a audiência se torne impraticável, mas que nestes casos, o órgão que preside à conferência deve promover a consulta pública.

Qual é o Quórum constitutivo e qual é a maioria exigível nas deliberações?

Importa, em primeiro lugar, reter quem são os membros da conferência com direito de voto. Segundo o disposto no n.º 2 do artigo 5.º, são membros da conferência com direito de voto os órgãos competentes para a prática dos atos no procedimento ou para a emissão de pareceres vinculativos. Todos estes membros devem ser regularmente convocados. Os órgãos competentes para a emissão de pareceres não vinculativos não são, assim, membros com direito de voto na conferência procedimental deliberativa, contudo, devem ainda assim ser convocados para a realização da mesma, na medida em que continuam a participar no procedimento.

Para que a conferência possa deliberar é necessário que estejam presentes a maioria legal dos seus membros convocados. Isto significa que por exemplo num procedimento em que exista a emissão de três pareceres vinculativos e que apenas estejam presentes dois dos órgãos competentes para a emissão desses pareceres e o órgão competente para a decisão final, então, pode existir deliberação. Este entendimento é reforçado pelo



GUIA PRÁTICO PARA A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS PROCEDIMENTAIS OBRIGATÓRIAS

disposto no n.º 5 do artigo 5.º que esclarece que a ausência de uma entidade conferente regularmente convocada não obsta ao funcionamento da conferência, considerando-se que a mesma nada tem a opor ao deferimento do pedido, salvo se invocar justo impedimento no prazo de dois dias.

Deve ter-se em atenção que, na realidade, sempre que faltar um membro com direito de voto, a deliberação apenas se torna perfeita dois dias após a data da deliberação, pois deve ser salvaguardada a possibilidade de o órgão que faltou vir a invocar *justo impedimento*.

Outra nota deve ser deixada a respeito do quórum constitutivo. À luz do disposto nos números 3 e 4 do artigo 5.º, os membros presentes devem, naturalmente, dispor dos adequados poderes de representação para vincular o órgão que representam¹¹, mas, caso não disponham, ainda que fiquem impedidos de participar na deliberação, são contabilizados para efeitos do quórum constitutivo.

Quanto à maioria exigível nas deliberações, segundo a regra geral (n.º 1 do artigo 6.º), esta deve ser a maioria absoluta dos órgãos presentes (o que significa que em caso de empate nas votações deve ser considerado como rejeitado). O n.º 2 do mesmo artigo, prevê que nos casos em que a lei exija um parecer vinculativo (no caso de ser parecer não vinculativo o órgão não é sequer membro com direito de voto) ou atribua a determinada pronúncia administrativa (por exemplo no caso de atos conexos) um efeito preclusivo do deferimento das pretensões, a intervenção desfavorável da entidade competente para a sua emissão determina o indeferimento da pretensão.

Da conjugação dos números 1 e 2 do artigo 6.º com o número 2 do artigo 5.º e para que estas disposições sejam logicamente compatíveis, dir-se-á que os membros com direito de voto podem abster-se e se o fizerem, não comporta o indeferimento da pretensão, desde que, a maioria dos presentes vote a favor.

¹¹ Regra aplicável aos órgãos colegiais, caso se trate de órgãos unipessoais, pode, contudo, ser exigido a demonstração da titularidade do órgão.

A respeito dos órgãos colegiais registe-se ainda que, naturalmente, podem integrar as conferências procedimentais órgãos colegiais, o que significa que previamente à realização da conferência procedimental o órgão deve reunir para determinar, de acordo com o regime geral, o sentido da sua pronúncia, mas também, deve diligenciar no sentido de atribuir plenos poderes ao seu representante para que este possa vincular o órgão em sede de conferência procedimental.



O caso especial dos procedimentos realizados entre a administração direta e indireta e autarquias locais.

O regime transitório compreende ainda um conjunto de regras especiais relativas à articulação entre a Administração Central (direta e indireta) e a Administração Local, mais propriamente no seu artigo 7.º.

Quando os procedimentos envolverem a pronúncia simultânea de entidades da administração direta e/ou indireta e autarquias locais e/ou entidades intermunicipais as conferências procedimentais realizam-se periodicamente no âmbito das comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas. Neste caso a convocação (e presidência) das mesmas cabe ao presidente das CCDR (ou em quem este delegar).

Importa esclarecer alguns pontos relativamente a estas conferências.

Em primeiro lugar estas conferências são realizadas periodicamente. Ao contrário das demais, que se realizam quando existe um procedimento que desencadeie a sua realização. Como é frequente a existência em simultâneo de vários procedimentos que envolvem autarquias locais e entidades da administração central, o legislador entendeu que estas deveriam ser feitas periodicamente, devendo o Presidente da CCDR, ou em quem neste delegar a competência, convocar a realização destas conferências, mesmo que não tenha qualquer procedimento em curso junto da CCDR ao qual seja aplicável o regime transitório da realização de conferências procedimentais deliberativas.

No que respeita à periodicidade o legislador não estabeleceu qualquer imposição o que é natural, considerando as diferenças exigências nas diferentes regiões do país. Naturalmente, será exigida uma periodicidade bastante regular no âmbito de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas de elevada pendência procedimental, situação que pode não se verificar noutras. Por outro lado, considerando a heterogeneidade de procedimentos em apreço, é plausível que no âmbito de algumas comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas exista uma exigência acrescida em alguns momentos, que não se verifica noutros, pelo que o Presidente da CCDR, ou em quem neste delegar, deve ter a possibilidade de adequar a agenda das conferências periódicas a todas estas circunstâncias.

Em segundo lugar importa compreender o porquê de o âmbito ser o das CIM. Considerando que a circunscrição territorial das CCDR abrange, regra geral, várias CIM o legislador terá pretendido uma circunscrição territorial menos abrangente de forma a tornar mais ágil a realização das conferências, circunscrição essa que fosse superior ao do município, mas inferior à da CIM, e que simultaneamente possuísse alguma entidade que permitisse oferecer suporte administrativo necessário à realização das mesmas, quer estas se realizem presencialmente, quer estas se realizem através de meios telemáticos. O que significa, compreendendo a teleologia da norma, que em casos como



GUIA PRÁTICO PARA A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS PROCEDIMENTAIS OBRIGATÓRIAS

o do Algarve em que a CCDR engloba apenas uma CIM, o presidente da CCDR Algarve possa dispensar a colaboração da CIM, caso assim o entenda.

Em terceiro lugar, importa clarificar que apenas estão abrangidas por este regime especial (dentro do regime transitório) as conferências que envolvam entidades da Administração Central e simultaneamente uma autarquia local (município ou freguesia) ou uma entidade intermunicipal. Se assim é, é fácil compreender que um procedimento que envolva um município e uma freguesia não está sujeito a este regime especial que envolve o presidente da CCDR, aplicando-se a regra geral do regime transitório, isto é, cabe a presidência e a convocação da reunião ao último órgão competente para a emissão do último ato administrativo necessário para satisfazer a pretensão formulada.

Em quarto, e último lugar, não obstante o número 2 do artigo 7.º determinar a aplicação dos artigos anteriores às conferências procedimentais realizadas entre a administração central e local, o que poderia levar, numa primeira leitura a concluir que à luz do disposto no número 1 do artigo 4.º quem deveria presidir era o órgão competente para a prática do último ato administrativo necessário para satisfazer a pretensão formulado pelo particular. Contudo, deve entender-se que o Presidente da CCDR, ou em que este delegar tal competência, deve sempre presidir a estas conferências procedimentais. Esta solução resulta da própria remissão do número 2 do artigo 7.º na medida em esta norma manda aplicar o regime previsto nos artigos anteriores com as “necessárias adaptações” e com base no elemento sistemático da norma contida no número 1 do artigo 4.º é facilmente compreensível a preferência pela concentração na mesma entidade, da competência para convocar a conferência e para a presidir. Para além desse argumento de índole sistemático, deve atender-se ao elemento teleológico da realização de conferências periódicas entre a administração central e local, nas quais se pode promover, num mesmo momento à realização de um conjunto de conferências (a não ser assim, o próprio regime do artigo 7.º não tinha razão de ser).

Algumas notas relativas à articulação do RJUE com o regime transitório de conferências procedimentais.

É desde logo necessário considerar dois quadros distintos:

- I) Aplicação exclusivamente do RJUE¹², isto é, o interessado apenas pretende a obtenção de um ato administrativo abrangido pelo RJUE.
- II) Aplicação do RJUE e de outros procedimentos não excluídos do âmbito de aplicação do regime transitório.

No que respeita ao primeiro ponto é de destacar que o RJUE foi um dos procedimentos administrativos pioneiros no ordenamento jurídico nacional, no que respeita à realização

¹² Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual



GUIA PRÁTICO PARA A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS PROCEDIMENTAIS OBRIGATÓRIAS

de conferências procedimentais. Sucede, porém, que o regime transitório que institui as conferências procedimentais vai mais além do que o RJUE, procurando agilizar, não só face ao RJUE, mas também face a outros procedimentos, a tramitação e o tempo de resposta da Administração face a solicitações dos interessados. Sem pretensões de exclusividade, repare-se desde logo em matéria de prazos para a convocatória da conferência procedimental (recorda-se que são marcadas no prazo de 15 dias a contar da receção, pela Administração Pública, da solicitação do interessado, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º). Também no que respeita à realização da audiência prévia que possui um regime simplificado e único ao abrigo do regime transitório (isto, naturalmente sem prejuízo da utilização de mecanismos de auxílio dos interessados por parte da Administração Pública). Ou ainda em matérias relacionadas com o efeito dos pareceres negativos no âmbito do artigo 13.º-A do RJUE que não corresponde ao regime das maiorias de aprovação previstas no regime transitório.

Relativamente ao segundo ponto, destaca-se que os procedimentos previstos no RJUE podem ser meramente instrumentais face a pretensão dos particulares, o que pode exigir um nível ainda superior de articulação entre as entidades que participam nos procedimentos do RJUE e as entidades que participam nos demais procedimentos envolvidos. Também aqui, recorde-se, será convocada uma conferência procedimental, que visa permitir que a Administração Pública aprecie, de uma única vez, a real pretensão dos particulares.