

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Faculdade de Direito

Escola de Lisboa



**CATOLICA**  
FACULDADE DE DIREITO

---

ESCOLA DE LISBOA

**A instrução no procedimento administrativo**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de Mestre em Direito por

**Juliana Martins Louro**

Sob orientação da

**Professora Doutora Filipa Urbano Calvão**

Mestrado em Direito Administrativo

Março de 2025

## Índice

<b>Lista de Siglas e Abreviaturas .....</b>	<b>3</b>
<b>Palavras-chave.....</b>	<b>3</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1 - O papel do procedimento no Direito Administrativo.....</b>	<b>6</b>
1.1. O procedimento administrativo enquanto garantia do Estado de Direito .....	6
1.2. A contraposição clássica entre processo e procedimento.....	8
<b>Capítulo 2 - Princípios norteadores da instrução no procedimento administrativo.....</b>	<b>11</b>
2.1. Princípio do inquisitório.....	11
2.2. Princípio da imparcialidade.....	13
2.3. Princípio da adequação formal.....	15
2.4. Princípio da cooperação e da boa-fé procedimental.....	17
2.5. Princípio da celeridade .....	19
<b>Capítulo 3 - A fase instrutória no procedimento administrativo português .....</b>	<b>21</b>
3.1. Determinação dos factos sujeitos a prova – o artigo 115.º, n.º 1, do CPA .....	21
3.2. O ónus de prova – análise do artigo 116.º do CPA.....	24
a. Os factos que não carecem de prova .....	24
b. Os factos que devem ser provados pelos interessados .....	25
c. O papel da Administração no âmbito do ónus da prova.....	26
3.3. A apreciação da prova pela Administração .....	29
3.4. As consequências de uma instrução deficiente .....	30
<b>Capítulo 4 - A fase instrutória no processo civil .....</b>	<b>32</b>
4.1. Determinação dos factos sujeitos a prova .....	32
4.2. O ónus da prova, a iniciativa da prova e o princípio do inquisitório .....	35
4.3. A apreciação da prova pelo juiz .....	38

<b>Capítulo 5 - Algumas críticas à fase instrutória no procedimento administrativo face ao processo civil .....</b>	<b>40</b>
5.1. Determinação dos factos relevantes .....	40
5.2. A iniciativa probatória e a distribuição do ónus da prova .....	42
5.3. A apreciação da prova .....	44
<b>Conclusão .....</b>	<b>46</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>47</b>

## **Lista de Siglas e Abreviaturas**

CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPC	Código de Processo Civil
CRP	Constituição da República Portuguesa
C. Civil	Código Civil
STA	Supremo Tribunal Administrativo
STJ	Supremo Tribunal de Justiça

## **Palavras-chave**

Instrução; princípio do inquisitório; averiguação dos factos; apreciação da prova; ónus da prova; decisão legal e justa.

## **Introdução**

A instrução constitui uma fase essencial do procedimento administrativo, assumindo um papel determinante na formação da decisão administrativa. É nesse momento que se reúnem e produzem os elementos de facto e de direito indispensáveis à correta apreciação da situação jurídica em análise. Pode-se dizer que a instrução visa assegurar a legalidade, a justiça e a eficácia da atuação administrativa, promovendo uma decisão fundamentada e conforme aos princípios estruturantes de um Estado de Direito.

Apesar de se inspirar no regime processual civil, dado o papel estruturante deste último na conformação dos distintos ramos procedimentais, a instrução no procedimento administrativo apresenta especificidades que a distinguem substancialmente daquele. Entre os seus traços característicos, destacam-se o carácter oficioso, a flexibilidade procedimental e a discricionariedade na condução dos atos instrutórios.

Neste contexto, a presente dissertação tem como propósito analisar de forma aprofundada o regime jurídico da fase instrutória no procedimento administrativo português, explorando as suas normas fundamentais e confrontando-as com o regime da instrução no processo civil. A investigação centra-se na identificação dos princípios orientadores, dos meios instrutórios disponíveis, dos limites impostos à atividade instrutória e dos efeitos que dela decorrem, tanto para a Administração como para os particulares.

Para alcançar os objetivos propostos, a metodologia adotada assenta numa abordagem dogmática e comparativa, privilegiando a análise crítica da legislação aplicável, com especial destaque para o CPA e o CPC. Adicionalmente, procede-se ao exame da doutrina e da jurisprudência pertinentes, de forma a construir uma visão integrada e fundamentada sobre o tema.

A dissertação organiza-se em vários capítulos, além da presente introdução e da conclusão. Num primeiro momento, analisa-se o papel do procedimento administrativo no contexto do Direito Administrativo, clarificando a distinção entre processo e procedimento e realçando a sua relevância como garantia constitucional do Estado de Direito.

Seguidamente, examinam-se os princípios orientadores da fase instrutória, fundamentais para compreender os seus contornos normativos e procede-se a uma análise aprofundada da fase instrutória no procedimento administrativo português. Com efeito, destacam-se aspetos como os factos sujeitos a prova, o ónus probatório e a apreciação da prova pela Administração.

Para melhor contextualizar as especificidades deste regime, faz-se uma breve análise do seu homólogo no processo civil. Por fim, apresentam-se reflexões críticas sobre o regime instrutório vigente, comparando-o com o regime previsto no processo civil.

Por meio desta investigação, espera-se contribuir para um melhor entendimento das dinâmicas da instrução no procedimento administrativo português, bem como para a reflexão sobre a sua adequação e eficácia.

## Capítulo 1 - O papel do procedimento no Direito Administrativo

### 1.1. O procedimento administrativo enquanto garantia do Estado de Direito

No contexto do atual Direito Administrativo, «a generalidade das decisões da Administração, e, em particular, dos seus atos administrativos e regulamentos, é o produto de um procedimento administrativo, isto é, de uma “sucessão ordenada de atos e formalidades” (cfr. artigo 1º, n.º 1, do CPA) que são realizados em ordem à produção e operatividade da decisão<sup>1</sup>».

Esta realidade não decorre do acaso, mas de uma opção jurídico-política assente em fundamentos constitucionais. Desde logo, a exigência de que a atuação administrativa seja precedida por um procedimento encontra consagração expressa no artigo 267.º, n.º 5, da CRP, que impõe *o processamento da atividade administrativa deve ser objeto de lei especial, que assegura a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.*

Esta disposição constitucional estabelece, assim, dois objetivos essenciais do procedimento administrativo: (i) a participação dos particulares no processo decisório da Administração e (ii) a racionalização dos recursos públicos, através de uma gestão eficiente e juridicamente estruturada.

Contudo, a importância do procedimento administrativo não se esgota nestes dois objetivos. A sua função é, na verdade, mais ampla e essencial para a própria definição e evolução do Direito Administrativo. Com efeito, «com a juridificação do procedimento administrativo pretende-se alcançar um duplo objetivo: proteger os direitos e interesses dos particulares e proteger o interesse público, assegurando um maior acerto e eficácia das decisões administrativas<sup>2</sup>».

A exigência de sujeição da atividade administrativa a um procedimento visa, antes de mais, garantir a tutela dos direitos dos particulares. Estes são, em última instância, os destinatários das decisões administrativas, sendo fundamental assegurar que têm a possibilidade de influenciar o processo decisório, prevenindo arbitrariedades e promovendo decisões mais justas e equilibradas. Para tal, estabelece-se um conjunto de regras e princípios que visam concretizar esta tutela, nomeadamente a transparência, a participação, a imparcialidade e a fundamentação das decisões.

---

<sup>1</sup> Mário Aroso de Almeida (2022), pp.197.

<sup>2</sup> Maria Teresa Ribeiro (1996), pp.306.

Estes elementos não só limitam o poder da Administração, garantindo a observância dos princípios estruturantes do Estado de Direito, como também proporcionam aos particulares instrumentos jurídicos que lhes permitem reagir contra decisões que considerem lesivas dos seus interesses. Sem este conjunto normativo, os particulares estariam vulneráveis a uma atuação administrativa desregulada, sujeita a critérios arbitrários, sem mecanismos eficazes de controlo e correção.

Por outro lado, o procedimento administrativo desempenha um papel determinante na prossecução do interesse público, assegurando que as decisões administrativas resultam de um processo estruturado de recolha, análise e ponderação de informação relevante.

Ao contrário da função jurisdicional, que se rege por critérios predominantemente normativos e predefinidos, a atividade administrativa exige a consideração de múltiplos fatores, frequentemente indeterminados à partida. Como salientado por Mário Aroso de Almeida «num contexto em que o conteúdo das decisões a tomar, por norma, não se encontra pré-determinado, mas deve resultar do exercício de poderes de valoração próprios do exercício da função administrativa, exige a cuidadosa identificação e ponderação imparcial de todos os interesses em presença<sup>3</sup>».

O procedimento administrativo surge, assim, como um instrumento indispensável para garantir que a Administração toma decisões informadas, fundamentadas e equilibradas, minimizando o risco de arbitrariedade e assegurando que todos os interesses relevantes são devidamente ponderados. Essa necessidade de rigor instrutório e de justificação objetiva das escolhas administrativas é particularmente relevante nos domínios em que a Administração exerce poderes discricionários, exigindo-se um processo de decisão que contemple critérios objetivos e proporcione um controlo eficaz sobre a razoabilidade e proporcionalidade das decisões proferidas.

Além disso, o procedimento administrativo cumpre uma função de legitimação democrática da atuação da Administração. Num Estado de Direito, a legitimidade do poder administrativo não se esgota na legalidade formal, mas exige também uma aceitação social e política das decisões. O procedimento administrativo, ao garantir transparência, participação e imparcialidade, contribui para reforçar a confiança dos particulares na Administração, reduzindo o risco de decisões arbitrárias e promovendo uma cultura de responsabilização. Assim, o procedimento é «encarado como uma forma de garantir preventivamente o respeito

---

<sup>3</sup> Mário Aroso de Almeida (2022), pp.198.

da legalidade administrativa, o respeito do interesse público e o respeito dos direitos e interesses legítimos dos particulares; como uma espécie de justiça preventiva à qual se torna necessário recorrer em face das insuficiências da tradicional justiça repressiva ou contenciosa<sup>4</sup>».

Em suma, o procedimento administrativo não se limita a ser um mero formalismo ou um conjunto de etapas burocráticas. Pelo contrário, desempenha uma função essencial no Direito Administrativo contemporâneo, garantindo o equilíbrio entre a eficiência da ação administrativa e a tutela dos direitos dos particulares, reforçando a legitimidade da Administração e promovendo uma administração transparente, participativa e juridicamente estruturada.

## **1.2. A contraposição clássica entre processo e procedimento**

Uma primeira análise do procedimento administrativo poderia levar à percepção de que este não é mais do que uma adaptação das regras e princípios do processo judicial ao contexto do Direito Administrativo.

Esta visão simplista decorre, desde logo, da definição de procedimento administrativo constante do artigo 1.º do CPA, de acordo com a qual o procedimento é uma *sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública*.

A partir desta definição, poder-se-ia estabelecer um paralelismo com qualquer processo judicial – seja ele civil, penal, tributário ou administrativo – na medida em que tanto o procedimento administrativo como o processo se estruturam como uma sequência de atos organizados, orientados para a descoberta da verdade material / ponderação de interesses relevantes e, por fim, para a adoção de uma decisão com impacto na esfera jurídica das partes envolvidas / dos particulares.

No entanto, esta semelhança estrutural não pode obscurecer as profundas diferenças que separam estas duas realidades jurídicas. Se é certo que tanto o procedimento administrativo como o processo judicial culminam numa decisão final, os pressupostos que orientam a sua tramitação, os princípios que os regem e os fins que prosseguem distinguem-nos de forma

---

<sup>4</sup> Maria Teresa Ribeiro (1996), pp.307.

substancial. Estas divergências assentam, desde logo, na separação entre função administrativa e função jurisdicional.<sup>5</sup>

A este propósito, importa recordar que a *função jurisdicional* «consiste na administração da justiça, que por sua vez compreende a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, a dirimção de conflitos de interesses públicos e privados e a repressão da violação da legalidade democrática<sup>6</sup>». Trata-se, portanto, de uma atividade de natureza essencialmente resolutiva, na qual o juiz, enquanto terceiro imparcial, é chamado a resolver conflitos, aplicando o direito ao caso concreto com base em factos já consolidados.

Por seu turno, a *função administrativa* «compreende a actividade pública contínua tendente à satisfação de necessidades colectivas em cada momento seleccionadas, mediante prévia opção constitucional e legislativa, como desígnios da colectividade política – ou seja, os interesses públicos contingentes<sup>7</sup>». Distingue-se, assim, da *função jurisdicional* por não se limitar à aplicação do direito em situações litigiosas, mas antes por visar a prossecução ativa do interesse público.

Da natureza distinta destas funções decorrem implicações fundamentais no plano dogmático. Enquanto o «processo é uma realidade exterior ao quadro das relações materiais, que nele se debatem perante um terceiro, o tribunal, que delas não é parte e que as normas de direito material não têm por destinatário. (...) O procedimento administrativo é (...) a sede na qual se concretiza a relação jurídica administrativa material, que aí se estabelece e desenvolve entre as partes, sendo que uma delas é a própria Administração, titular de uma posição substantiva, regulada por normas de direito material<sup>8</sup>».

A contraposição entre estas duas realidades revela-se ainda mais acentuada no regime da instrução. Como veremos, no processo, a instrução obedece ao princípio dispositivo, cabendo às partes a iniciativa probatória, limitando-se o juiz a decidir com base nos elementos que lhe são apresentados. Já no procedimento administrativo, a instrução rege-se pelo princípio do inquisitório, atribuindo à Administração o poder de conduzir autonomamente a recolha dos elementos instrutórios necessários à formação da decisão.

Deste modo, apesar de uma aparente semelhança formal, processo e procedimento respondem a lógicas distintas, sendo o primeiro um instrumento de composição de litígios e o

---

<sup>5</sup> Para uma análise mais profunda do tema, Mário Aroso de Almeida (2022), pp.202 e ss.

<sup>6</sup> Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (2004), pp.34

<sup>7</sup> Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (2004), pp.35.

<sup>8</sup> Mário Aroso de Almeida (2022), pp.203.

segundo um meio de conformação da ação administrativa, ambos sujeitos a regimes próprios e diferenciados que refletem a função que cada um desempenha no ordenamento jurídico.

## Capítulo 2 - Princípios norteadores da instrução no procedimento administrativo

Tal como sucede em qualquer outro ramo do Direito, também no Direito Administrativo os princípios jurídicos desempenham um papel estruturante, fixando «parâmetros à atividade administrativa. Desta forma, ao vincularem a Administração Pública a um especial modo de exercício da função administrativa, os princípios gerais de direito, muito particularmente o princípio da imparcialidade, informam e conformam positivamente a totalidade da actividade administrativa<sup>9</sup>».

Neste contexto, antes de se proceder a uma análise detalhada das normas que regulam a fase instrutória, importa relembrar alguns dos princípios fundamentais que norteiam a atividade administrativa. Como veremos, é à luz destes princípios que se compreendem as especificidades do procedimento administrativo, se clarificam os aspetos mais complexos da fase instrutória e se interpretam normas suscetíveis de gerar divergência.

### 2.1. Princípio do inquisitório

A fase instrutória do procedimento administrativo está intrinsecamente ligada ao princípio do inquisitório, consagrado no artigo 58.º do CPA.

*Este princípio estabelece que o responsável pela direção do procedimento e os outros órgãos que participem na instrução podem, mesmo que o procedimento seja instaurado por iniciativa dos interessados, proceder a quaisquer diligências que se revelem adequadas e necessárias à preparação de uma decisão legal e justa, ainda que respeitantes a matérias não mencionadas nos requerimentos ou nas respostas dos interessados.*

Antes da reforma do CPA em 2015, era atribuído ao princípio do inquisitório uma dupla dimensão: uma *dimensão formal* e a uma *dimensão material*<sup>10</sup>.

A primeira correspondia ao poder conferido à Administração para estruturar oficiosamente o procedimento. Neste sentido, explicava-se que que era «ao órgão administrativo que compete a **ordenação oficiosa da sequência procedimental**, ou seja, a actividade de encaminhar a tramitação segundo a ordem definida por lei (em caso de *procedimentos formais*) ou de acordo com o critério por ele próprio eleito (no caso dos *procedimentos informais*)<sup>11</sup>».

---

<sup>9</sup> Maria Teresa Ribeiro (1996), pp.257.

<sup>10</sup> Veja-se neste sentido Paulo Otero (2016), pp.86-87; e Mário Esteves de Oliveira *et alli* (1993), pp.368-370.

<sup>11</sup> Mário Esteves de Oliveira *et alli* (1993), pp.368.

A segunda dimensão, de índole material, relacionava-se «os poderes(-deveres) de a Administração proceder às investigações necessárias ao conhecimento dos factos essenciais ou determinantes para a decisão, exigindo-se dela (ou imputando-lhe a responsabilidade correspondente) a descoberta e ponderação de todas as dimensões de interesses públicos e privados, que se liguem com a decisão a produzir<sup>12</sup>».

Com a consagração autónoma do princípio da adequação formal no artigo 56.º do CPA, a *dimensão formal* do princípio do inquisitório passou a estar regulada separadamente (ver este tema em 2.3.), o que reforçou a preponderância da sua *dimensão material*.

Assim, atualmente, a principal implicação deste princípio na fase instrutória prende-se com a ampla margem de atuação conferida à Administração na recolha e avaliação da prova. Tal facto resulta da circunstância de este princípio dotar o órgão responsável pela direção do procedimento de «amplos poderes de iniciativa, renovação, integração e avaliação da prova, que lhe permitem ordenar as diligências instrutórias que considere necessárias para chegar à decisão final, sem necessidade de ser impulsionado para o efeito pelos interessados e sem que o CPA especifique os termos em que a instrução deve ser conduzida<sup>13</sup>».

Deste modo, a atuação administrativa na fase instrutória não se pode restringir ao que foi alegado pelos particulares<sup>14</sup>. A Administração tem o dever de adotar uma postura investigativa, promovendo, por sua iniciativa, a obtenção de informação relevante para que a decisão final seja materialmente correta e conforme ao interesse público. Deste modo, o princípio do inquisitório determina «que é a Administração, no quadro da sua responsabilidade funcional, que domina o processo de aquisição do material de ponderação<sup>15</sup>».

Como veremos adiante, a importância deste princípio na fase instrutória reside na sua capacidade de assegurar que a Administração não decide com base em informação insuficiente ou enviesada pelas alegações dos particulares. Ao se estabelecer que a instrução é conduzida ao abrigo do princípio do inquisitório permite-se que sejam considerados todos os elementos relevantes para uma decisão equilibrada, conferindo à Administração os instrumentos

---

<sup>12</sup> Mário Esteves de Oliveira *et alli* (1993), pp.369.

<sup>13</sup> Mário Aroso de Almeida (2022), pp.208.

<sup>14</sup> A este respeito, Fausto de Quadros *et alii* (2022), pp.146, que esclarece que «[o] princípio do inquisitório traduz uma exigência dirigida aos órgãos administrativos – em rigor, um poder-dever – de realização, por sua iniciativa, de todas as diligências necessárias à preparação da decisão, independentemente de o procedimento ser de iniciativa pública ou particular. Nesta medida, a instrução do procedimento administrativo não está limitada às diligências e às provas apresentadas pelos interessados, nem se circunscreve, quanto ao respetivo objeto, às matérias mencionadas nos requerimentos ou nas respostas por estes apresentadas». Também no mesmo sentido, Paulo Otero (2026), pp.85, e Mário Aroso de Almeida (2022), pp.230 e ss.

<sup>15</sup> David Duarte (1996), pp.152.

necessários para uma atuação juridicamente sólida e materialmente justa, com vista à prossecução do interesse público.

Contudo, o princípio do inquisitório não confere à Administração poderes ilimitados e arbitrários. Neste sentido, salienta-se que «(i) [a] intervenção do órgão instrutor tem de se mostrar idónea e adequada face ao propósito da sua atuação, não podendo revelar-se excessiva, nem violadora dos limites decorrentes do artigo 117º, nº 2, do CPA; (ii) [a] intervenção deve conformar-se com o propósito de um procedimento justo, visando a tomada de uma decisão legal e dentro de um prazo razoável<sup>16</sup>».

Por outro lado, apesar de o princípio do inquisitório estar estabelecido como princípio orientador da fase instrutória no CPA, tal «não exclui que, por via legislativa, no âmbito de procedimentos especiais, venham a ser consagradas normas em sentido oposto, limitando a intervenção oficiosa no âmbito da instrução<sup>17</sup>».

Em suma, o princípio do inquisitório constitui a pedra angular da fase instrutória do procedimento administrativo, conferindo à Administração um papel determinante na recolha e avaliação dos elementos de facto e de direito essenciais para a decisão final. A sua consagração como princípio estruturante da fase instrutória estabelece um critério diferenciador entre o procedimento administrativo e os processos jurisdicionais, distinção essa que é essencial para compreender as especificidades do modelo instrutório adotado no Direito Administrativo.

## **2.2. Princípio da imparcialidade**

O princípio da imparcialidade, embora não esteja expressamente consagrado como um dos princípios orientadores do procedimento administrativo, assume uma função transversal, condicionando toda a atuação da Administração Pública. Trata-se de um princípio geral, estruturante da atividade administrativa, cuja influência na fase instrutória do procedimento é inegável, pelo que não se poderia passar sem deixar alguma palavras sobre o mesmo<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Paulo Otero (2026), pp.88.

<sup>17</sup> Paulo Otero (2026), pp.88.

<sup>18</sup> A este respeito salienta Maria Teresa Ribeiro (1996), pp.236-237, que «o princípio da imparcialidade enforma todo o procedimento administrativo, nas suas diversas fases, desde a fase instrutória à fase decisória. E se o princípio da imparcialidade se manifesta com particular vigor no momento da decisão final, ele não deixa de ser igualmente juridicamente relevante durante todo o procedimento administrativo, inclusive na fase da aquisição, tratamento e qualificação jurídica dos factos. (...) Defender o contrário é atribuir excessiva importância ao acto final, em detrimento do iter procedimental prévio».

Consagrado no artigo 9.º do CPA, este princípio determina que a Administração *deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.*

Tal como sucede com o princípio do inquisitório, são identificadas duas dimensões fundamentais do princípio da imparcialidade: uma *dimensão subjetiva ou positiva* e uma *dimensão objetiva ou negativa*.

A primeira traduz-se no «dever de [a Administração] atuar de acordo com as exigências expostas e própria, portanto, a proibição de favorecer ou atribuir vantagem a pessoa(s) determinada(s) e de prejudicar ou lesar outra(s) pessoa(s) à margem da lei ou em detrimento desta. Nesta medida, é em parte, “um correto ou consequência do princípio da igualdade perante a lei”<sup>19</sup>». No plano normativo, esta vertente materializa-se, nomeadamente, nas regras sobre impedimentos e suspeições aplicáveis aos órgãos e agentes administrativos, reguladas nos artigos 69.º e seguintes do CPA<sup>20</sup>.

Por outro lado, a dimensão objetiva / negativa impõe à Administração Pública «o dever de, no exercício dos mandatos de ponderação que a lei lhe confere, proceder a uma identificação suficiente da totalidade dos interesses envolvidos nas decisões que adota e à criteriosa ponderação da totalidade desses interesses, tendo em devida conta as concretas circunstâncias do caso e as alegações e elementos fornecidos pelos interessados, de modo a atribuir a cada um dos interesses em presença o peso ou a importância que lhes deve corresponder<sup>21</sup>».

Desta dimensão do princípio da imparcialidade, destacam-se «dois comandos que lhe são inerentes: a) não devem ser excluídos da ponderação decisória factos ou interesses que devam ser considerados e b) não devem ser incluídos na ponderação decisória factos ou interesses que não devem ser considerados<sup>22</sup>».

A ligação entre o princípio da imparcialidade e a fase instrutória do procedimento administrativo é evidente, sobretudo quando conjugado com o princípio do inquisitório. Assim, exige-se que a Administração não só considere todos os interesses pertinentes para a decisão

---

<sup>19</sup> Ana Fernanda Neves (2023), pp.649. Também neste sentido, Paulo Otero (2026), pp.183.

<sup>20</sup> Dado não ser fundamental para a questão em análise, o tema dos impedimentos, escusas e suspeição, regulado nos artigos 69.º e ss. do CPA. Para uma análise sobre este tema, Ana Fernanda Neves (2023).

<sup>21</sup> Mário Aroso de Almeida (2022), pag.173. Também neste sentido, Paulo Otero (2026), pp.183, e José Carlos Vieira de Andrade (1975), pp.22.

<sup>22</sup> David Duarte (1996), pp.290.

final, mas também que utilize os mecanismos instrutórios necessários para garantir que a sua decisão assenta numa base factual completa e objetiva.

Deste modo, a fase instrutória do procedimento administrativo não pode ser dissociada da exigência de imparcialidade, pois também através dela se constroem os alicerces para uma decisão justa e equitativa. A Administração deve, por isso, garantir que a instrução é conduzida com objetividade, afastando qualquer risco de parcialidade ou favorecimento, assegurando que todos os elementos de prova são ponderados de forma equitativa e que a decisão final reflete uma apreciação rigorosa da realidade fática e jurídica subjacente ao caso concreto.

### **2.3. Princípio da adequação formal**

O princípio da adequação formal está consagrado no artigo 56.º do CPA. De acordo com esta norma *na ausência de normas jurídicas injuntivas, o responsável pela direção do procedimento goza de discricionariedade na respetiva estruturação, que, no respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa, deve ser orientada pelos interesses públicos da participação, da eficiência, da economicidade e da celeridade na preparação da decisão.*

A introdução deste princípio no CPA constituiu uma inovação da reforma de 2015, colmatando uma lacuna do regime anterior, que não previa uma norma expressa sobre a discricionariedade na organização do procedimento administrativo<sup>23</sup>. Até então, como vimos *supra*, a doutrina assumia um papel central na interpretação desta matéria, reconhecendo «na dimensão formal ou ordenadora do princípio do inquisitório (...) a atribuição de um poder da disposição ou ordenação oficiosa da sequência procedimental instrutória<sup>24</sup>».

No entanto, atualmente está absolutamente claro que o procedimento administrativo é uma realidade flexível que se deve adaptar às necessidades do caso concreto, pelo que, se o interesse público assim o justificar – assim como os demais princípios da atividade administrativa – a Administração pode determinar «a alteração na sequência de atos e formalidades a abolição de alguns deles ou a introdução de outros<sup>25</sup>».

Embora a redação do artigo 56.º do CPA sugira que a adequação formal se trata de uma mera faculdade atribuída ao responsável pela direção do procedimento, pode defender-se que, em

---

<sup>23</sup> A este respeito, Fausto de Quadros *et alii* (2022), pp.129, «[o] CPA não continha qualquer estatuição explicitamente dirigida à discricionariedade na estruturação do procedimento administrativo».

<sup>24</sup> Fausto de Quadros *et alii* (2022), pp.129-130.

<sup>25</sup> Elizabeth Fernandez (2023), pp.618-619.

determinadas circunstâncias, este poder assume a natureza de um verdadeiro dever. Assim, no entendimento de Elizabeth Fernandez, sempre que adequação do procedimento se impõe como condição essencial para assegurar princípios como a celeridade, a participação ou a proporcionalidade, a Administração não pode limitar-se a exercer essa competência de forma facultativa, mas deve, efetivamente, proceder às adaptações necessárias para garantir a conformidade do procedimento com os princípios que norteiam a sua atuação<sup>26</sup>.

Não obstante a margem de conformação conferida pelo princípio da adequação formal, este não é um poder / dever arbitrário. A liberdade de reestruturação procedimental encontra dois limites essenciais: «(i) [d]everá respeitar os princípios gerais da atividade administrativa; [e] (ii) [t]eve ter presentes os direitos procedimentais dos cidadãos e a garantia das respetivas posições jurídicas substantivas, sem comprometer ou diminuir o alcance do direito a uma tutela jurisdicional efetiva perante atuações procedimentais ilegais<sup>27</sup>».

Acresce que o CPA não estabelece regras expressas sobre aspetos essenciais deste mecanismo como o «momento em que o responsável pela direção do procedimento vai decidir a adequação (proceder a nova estruturação), a necessidade de fundamentação desta decisão, e a necessidade prévia de audição dos interessados quanto à mesma<sup>28</sup>». No entanto, como esclarecido por Elizabeth Fernandez, «à exceção de necessidades de adequação que se revelem apenas supervenientemente, logo que seja designado o responsável pelo procedimento, este deve verificar da necessidade ou conveniência da estruturação diversa do mesmo e, em caso afirmativo, deve, em despacho fundamentado, permitir aos interessados (antes de proceder à alteração) que se pronunciem quanto às alterações por este propostas<sup>29</sup>».

A meu ver, a exigência de fundamentação adquire particular relevância nos casos em que o poder de direção do procedimento foi delegado num inferior hierárquico, nos termos do artigo 55.º, n.º 2, do CPA. É principalmente quando o órgão competente para decidir não coincide com aquele que conduziu o procedimento, que se impõe um escrutínio rigoroso sobre a estruturação da tramitação, principalmente no que diz respeito à avaliação da suficiência e adequação da instrução.

---

<sup>26</sup> A este respeito, afirma Elizabeth Fernandez (2023), pp.619, que «[q]uando o procedimento previsto não se revelar adequado (por excesso ou por omissão) para a prossecução dos interesses públicos da participação, da eficiência da economicidade e da celeridade na preparação da decisão pode (diríamos, antes, *deve*, atento o princípio da boa administração, consagrado no artigo 5.º, n.º 1, do CPA), o responsável pela direção do procedimento, alterar e estruturar o mesmo de modo diverso (necessariamente adequado àqueles interesses)».

<sup>27</sup> Paulo Otero (2026), pp.83.

<sup>28</sup> Elizabeth Fernandez (2023), pp.619.

<sup>29</sup> Elizabeth Fernandez (2023), pp.619.

Como veremos adiante, a ausência de um procedimento instrutório devidamente estruturado pode não só fragilizar a validade do ato administrativo, tornando-o suscetível de impugnação pelos particulares, como também dificultar a própria decisão administrativa, caso o órgão competente para decidir não disponha de um conjunto de elementos devidamente organizados e coerentes, que lhe permitam ponderar todos os interesses em jogo.

Neste contexto, a Administração deve assegurar que a estruturação do procedimento não só respeita as exigências normativas aplicáveis, mas também facilita um controlo eficaz da legalidade e adequação da sua atuação. A transparência na definição das alterações processuais e a fundamentação objetiva das mesmas não são meras exigências formais, mas sim instrumentos fundamentais para garantir um processo administrativo eficiente, previsível e conforme aos princípios do Estado de Direito.

#### **2.4. Princípio da cooperação e da boa-fé procedimental**

No âmbito dos princípios estruturantes da fase instrutória do procedimento administrativo, assume ainda especial relevância o princípio da cooperação e da boa-fé procedimental, consagrado no artigo 60.º do CPA.

Em primeiro lugar, é de salientar que a norma em causa «consagra, pela primeira vez, um princípio de cooperação e de boa-fé entre os órgãos administrativos e os interessados no âmbito do procedimento administrativo. Neste sentido, traduz uma concretização dos princípios gerais da boa-fé (artigo 10.º) e da colaboração (artigo 11.º)<sup>30</sup>».

Em segundo lugar, que este princípio distingue-se pelo facto de não vincular exclusivamente a Administração, mas por impor também deveres aos interessados no procedimento. Como refere João Pacheco Amorim, a «[a]dministração e interessados, em virtude da respetiva posição procedimental, ficam assim reciprocamente vinculados a atuar de boa-fé e a colaborarem no esclarecimento e na descoberta dos factos<sup>31</sup>».

No que concerne à Administração, o princípio da cooperação e boa-fé concretiza-se em duas dimensões fundamentais: «(i) [a] colaboração envolve participação: a Administração deverá apoiar e estimular as iniciativas dos particulares, além de receber e acolher as suas sugestões e informações; (ii) [a] colaboração postula informação: a Administração deve prestar as

---

<sup>30</sup> Fausto de Quadros *et alii* (2022), pp.149.

<sup>31</sup> João Pacheco de Amorim (2022), pp.91-92. Adicionalmente, como esclarece Paulo Otero (2016), pp.100, o princípio da cooperação e da boa-fé determina ainda a «colaboração dos órgãos administrativos entre si».

informações e os esclarecimentos de que os particulares careçam, sendo responsável pelas informações escritas que preste, além de garantir o direito à informação dos interessados, nos termos dos artigos 82º a 85º do CPA<sup>32</sup>»

Por outro lado, como já se explicou, o princípio da cooperação não se esgota na atuação da Administração, exigindo igualmente um comportamento responsável e diligente por parte dos particulares. Assim, o artigo 60.º, n.º 2, do CPA impõe aos particulares *concorram para a economia de meios na realização de diligências instrutórias e para a tomada da decisão num prazo razoável, abstendo-se de requerer diligências inúteis e de recorrer a expedientes dilatórios*<sup>33</sup>.

Por fim, «a manutenção de uma relação de boa-fé entre a Administração e os interessados também reclama que ambos ajam de forma leal e correta, designadamente não ocultando informação relevante à preparação da decisão ou à fixação do seu objeto, ou não prestando informações falsas ou parciais<sup>34</sup>».

O princípio em análise é especialmente relevante na fase instrutória, na medida em que a Administração, apesar de dispor de amplos poderes de investigação e recolha de prova, depende frequentemente da colaboração dos particulares para aceder a elementos factuais fundamentais para a decisão. Note-se que a instrução, por natureza, não se pode limitar à iniciativa da Administração (por muito determinante que esta seja), exigindo a participação ativa dos particulares na disponibilização de documentos, informações ou esclarecimentos que possam ser determinantes para o desfecho do procedimento.

O sucesso da fase instrutória depende, assim, de uma relação de cooperação entre os intervenientes, sendo essencial que os particulares compreendam que a sua postura procedimental influencia diretamente a qualidade e a tempestividade da decisão final. Tem-se assim que «embora o procedimento seja dirigido por um órgão da Administração, a sua

---

<sup>32</sup> Paulo Otero (2016), pp.101.

<sup>33</sup> A este respeito, Mário Aroso de Almeida (2022), pp.232, que elucida que «[c]om conteúdo inovatório, o artigo 60º do CPA, na redação resultante da revisão de 2015, impõe à Administração e aos interessados um genérico dever de cooperação e boa-fé procedimental, cujo conteúdo, em parte, retoma o da anterior redação do mesmo artigo, que impunha aos interessados que tomam parte no procedimento o dever de não formularem pretensões ilegais, não articularem factos contrários à verdade, não requererem diligências meramente dilatórias e prestarem a sua colaboração para o conveniente esclarecimento dos factos e a descoberta da verdade». Também a este respeito, Fausto de Quadros et alii (2022), pp.149, e Paulo Otero (2016), pp.101.

<sup>34</sup> Fausto de Quadros et alii (2022), pp.149.

conclusão com sucesso e em tempo razoável não é indiferente o comportamento *procedimental* dos interessados<sup>35</sup>».

Deste modo, a aplicação do princípio da cooperação e boa-fé na fase instrutória do procedimento administrativo reforça a transparência e a eficiência da atuação administrativa. Ao exigir que tanto a Administração como os particulares atuem com boa-fé, este princípio constitui um elemento essencial para garantir que a decisão final assenta numa base factual sólida, devidamente instruída e livre de condutas abusivas ou manipuladoras.

## 2.5. Princípio da celeridade

Por último, cabe analisar o princípio da celeridade. Embora este princípio não seja, à primeira vista, o mais proeminente no âmbito da fase instrutória do procedimento administrativo, o seu impacto nesta etapa é indiscutível.

Consagrado no artigo 59.º do CPA, este princípio impõe que *o responsável pela direção do procedimento e os outros órgãos intervenientes na respetiva tramitação devam providenciar por um andamento rápido e eficaz, quer recusando e evitando tudo o que for impertinente e dilatatório, quer ordenando e promovendo tudo o que seja necessário a um seguimento diligente e à tomada de uma decisão dentro de prazo razoável.*

Nos termos da norma mencionada, a concretização da celeridade exige um equilíbrio entre dois aspetos fundamentais: por um lado, a eliminação de diligências supérfluas, suscetíveis de comprometer a eficiência procedimental; por outro, a adoção de medidas que garantam que o procedimento decorre com a necessária diligência, sem que a exigência de rapidez reduza a qualidade da preparação da decisão.

No entanto, este princípio «não se confunde, obviamente, com a menor diligência ou cuidado devidos na preparação da decisão. Com efeito, o que o dever de celeridade impõe é uma gestão eficaz e eficiente do procedimento, designadamente pela recusa de formalidades impertinentes ou dilatatórias (da iniciativa de órgãos administrativos ou dos interessados) e pela promoção ativa de comportamentos que permitam alcançar o resultado indispensável à preparação da decisão<sup>36</sup>».

---

<sup>35</sup> Fausto de Quadros *et alii* (2022), pp.149.

<sup>36</sup> Fausto de Quadros *et alii* (2022), pp.147.

Tal como sucede com o princípio da imparcialidade, o princípio da celeridade assume particular relevância no âmbito da instrução na medida em que se interliga diretamente com o princípio do inquisitório. Se este último impõe à Administração o dever de promover oficiosamente todas as diligências necessárias à correta instrução do procedimento, tal prerrogativa não pode ser exercida de forma a prolongar injustificadamente a tramitação procedimental.

A necessidade de averiguar os factos essenciais à decisão administrativa deve ser conjugada com a exigência de eficiência, garantindo-se que a Administração não apenas apura os elementos indispensáveis à apreciação do caso concreto, mas também o faz num prazo adequado e sem dilações desnecessárias. Neste sentido, pode-se afirmar que o respeito por este princípio se revela essencial para a proteção dos direitos dos particulares, assegurando que a Administração não utiliza a instrução como um meio de arrastar o procedimento, conferindo-lhes a segurança de que o mesmo será conduzido de forma eficiente, sem comprometer a sua posição jurídica.

Assim, o princípio da celeridade permite que a Administração tome decisões atempadas e eficazes, mas também reforça a previsibilidade e a confiança dos particulares no procedimento administrativo. A sua aplicação na fase instrutória deve, portanto, ser perspectivada como um instrumento que, conjugado com o princípio do inquisitório, confere à Administração os poderes necessários para prosseguir o interesse público, sem descuidar a necessidade de garantir uma tramitação equitativa e expedita.

### Capítulo 3 - A fase instrutória no procedimento administrativo português

Importa agora concentrar a atenção na fase instrutória do procedimento administrativo. Esta fase procedimental «*constitui a fase central do procedimento na qual se forma a decisão administrativa*»<sup>37</sup>, e onde se desenvolve um processo dinâmico e estruturado de averiguação e qualificação jurídica dos factos relevantes para a decisão final.

Como bem salienta Pedro Machete, «[n]a *instrução* do procedimento, reúnem-se os elementos aptos a fundamentar a decisão. Para o efeito, são realizadas as diligências e praticados os atos jurídicos necessários para identificar e avaliar os dados de facto e de direito<sup>38</sup>». No entanto, a fase instrutória «é mais do que uma simples recolha de dados e informações: implica a verificação dos factos introduzidos no procedimento através de juízos de existência, a identificação de outros factos relevantes e o respetivo tratamento e avaliação, de modo a que possam ser valorados e ponderados no momento da decisão<sup>39</sup>».

A relevância da fase instrutória torna-se ainda mais evidente nos casos em que a Administração dispõe de margem de discricionariedade. Nestes contextos, a instrução assume uma função estruturante na delimitação dos parâmetros da decisão final, pois «a vinculação resulta aqui, em grande medida, da factualidade apurada durante a fase instrutória, tornando-se o conteúdo da decisão o resultado dos materiais adquiridos durante a instrução<sup>40</sup>».

Deste modo, torna-se indispensável compreender, de forma aprofundada, o regime jurídico da instrução previsto no CPA, analisando detalhadamente as normas que regulam a recolha, produção e avaliação da prova no procedimento administrativo. A secção que se segue tem, assim, como objetivo examinar os artigos 115.º e seguintes do CPA, explorando as normas legais vigentes à luz dos princípios já estudados.

#### 3.1. Determinação dos factos sujeitos a prova – o artigo 115.º, n.º 1, do CPA

Como já tivemos oportunidade de esclarecer, a decisão administrativa é, em última instância, determinada pelos factos apurados no decurso do procedimento.

---

<sup>37</sup> Ana Fernanda Neves (2023), pp.665. No mesmo sentido, Paulo Otero (2026), pp.86, de acordo com o qual «[a] instrução torna-se hoje o momento fulcral da decisão administrativa, fazendo desta fase do procedimento, por efeito da centralidade dos factos e dos interesses que são chamados à colação, o período constituinte da formação da vontade decisória da Administração Pública»

<sup>38</sup> Mário Aroso de Almeida (2022), pp.230.

<sup>39</sup> Pedro Machete (2023), pp.294.

<sup>40</sup> Paulo Otero (2026), pp.86.

Conforme reconhecido por Pedro Machete, «[o]s interesses a considerar no procedimento são representados por factos: quem introduz no procedimento um interesse representa um evento atual ou potencial, portanto, um facto que existe, que se está realizando ou que se pretende que se realize. A introdução de interesses é, assim, sinónimo da introdução de factos ou, melhor, da aquisição de factos para o procedimento<sup>41</sup>». Assim, o sucesso da instrução não depende apenas da recolha de informação, mas da correta identificação, verificação e valoração dos factos que constituem a base da decisão final.

Neste contexto, o artigo 115.º, n.º 1, do CPA assume um papel central ao estabelecer a regra geral sobre os factos relevantes no procedimento administrativo. Esta norma determina que *o responsável pela direção do procedimento deve procurar averiguar todos os factos cujo conhecimento seja adequado e necessário à tomada de uma decisão legal e justa dentro de prazo razoável, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito.*

O artigo em causa não apenas determina que factos devem ser conhecidos pela Administração, mas também concretiza a aplicação do princípio do inquisitório<sup>42</sup>. Deste modo, como vimos, o princípio do inquisitório, consagrado no artigo 58.º do CPA, impõe à Administração o dever de proceder a quaisquer diligências que se revelem adequadas e necessárias à preparação da decisão. O artigo 115.º, n.º 1, do CPA concretiza esta obrigação ao determinar que a Administração deve identificar e investigar todos os factos pertinentes para a decisão, recorrendo aos meios de prova necessários, independentemente de qualquer impulso por parte dos particulares.

Desta conjugação normativa resulta que a Administração não está limitada pelos factos alegados ou omitidos pelos particulares, nem pode satisfazer-se com uma instrução passiva baseada exclusivamente nos elementos apresentados pelos intervenientes procedimentais. Pelo contrário, a Administração deverá sempre procurar os factos que considere essenciais para tomar a decisão final, uma vez que «o decisor não pode satisfazer-se com a factualidade que seja apresentada pelos diversos sujeitos procedimentais, já que estes, além de muito

---

<sup>41</sup> Pedro Machete (2023), pp.293.

<sup>42</sup> Neste sentido, Fausto de Quadros *et alii* (2022), pp.122, para quem «[a]o materializar o princípio do inquisitório, o artigo 58.º atribui ao responsável pela direção do procedimento (a par de outros órgãos que participem na instrução) poder de proceder a quaisquer diligências que considere adequadas e necessárias à preparação de uma decisão legal e justa. Este princípio é concretizado, nomeadamente, pelo artigo 115.º, no tocante à instrução do procedimento, pelos artigos 115.º, n.ºs 1 e 3»

naturalmente representarem os seus próprios interesses, carecem normalmente de uma perspectiva global.<sup>43</sup>».

Deste modo, pode entender-se que o artigo 115.º, n.º 1, do CPA traduz um verdadeiro «dever de instrução oficiosa em relação a todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa decisão do procedimento<sup>44</sup>». No entanto, a amplitude desta obrigação «não significa que o órgão instrutor não possa ter **liberdade de determinação dos factos** (dos pressupostos e dos motivos) de que depende legalmente a decisão do procedimento, porque, quanto a isso, é a **norma material** (não a procedimental) que dispõe, ou no sentido da sua verificação obrigatória ou da discricionariedade da sua eleição<sup>45</sup>».

Neste sentido, quando a lei estabelece que a prática de um ato administrativo depende da verificação de determinados requisitos previamente definidos – ou seja, quando estamos perante uma norma de carácter predominantemente vinculativo – o dever de instrução impõe que a Administração diligencie pela obtenção de todos os factos necessários para confirmar a sua verificação. Pelo contrário, quando a lei não determina os requisitos concretos que se têm de verificar para que seja aplicada – quando estamos no domínio da discricionariedade administrativa - cabe à Administração escolher, entre várias soluções possíveis, aquela que melhor realiza o interesse público, pelo que existe maior margem para determinar quais os factos que devem ser considerados no processo decisório.

Para além disso, o artigo 115.º, n.º 1, do CPA «impõe (...) uma *combinação entre suficiência e celeridade*: devem ser escolhidos *todos* os factos que sejam necessários para uma boa decisão, mas *apenas* esses; os factos não necessários podem implicar a violação do “prazo razoável”, pelo que devem ser excluídos do probatório<sup>46</sup>». Ou seja, o dever de investigação oficiosa não pode comprometer a eficiência do procedimento, impondo-se uma gestão rigorosa dos meios instrutórios para evitar a prática de diligências supérfluas ou desproporcionadas.

Em suma, o artigo 115.º, n.º 1, do CPA estabelece, no âmbito do procedimento administrativo, «o critério legal para a selecção dos factos sujeitos a prova consiste, naturalmente, na identificação daqueles que sejam “adequados e necessários à tomada de uma decisão legal e justa dentro de prazo razoável” (n.º 1 do artigo 115.º), independentemente de

---

<sup>43</sup> Pedro Machete (2023), pp.293.

<sup>44</sup> Mário Esteves de Oliveira *et alli* (1993), pp.389-490.

<sup>45</sup> Mário Esteves de Oliveira *et alli* (1993), pp.490.

<sup>46</sup> Pedro Fernández Sánchez (2023), pp.274.

qualquer impulso dos interessados<sup>47</sup>». Esta norma, ao concretizar o princípio do inquisitório, assegura que a Administração não atua como um mero árbitro das alegações dos interessados, mas sim como um verdadeiro agente de instrução, que deve intervir diretamente na base factual subjacente à decisão final.

### **3.2. O ónus de prova – análise do artigo 116.º do CPA**

#### ***a. Os factos que não carecem de prova***

Nos termos do artigo 115.º, n.º 2, do CPA, *não carecem de prova nem de alegação os factos notórios, bem como os factos de que o responsável pela direção do procedimento tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções*. Esta previsão é mais um corolário do princípio da celeridade, dispensando a produção de prova em situações em que a demonstração factual se revela supérflua ou redundante.

Os factos notórios são aqueles «de conhecimento geral, isto é, um facto conhecido ou facilmente cognoscível pela generalidade das pessoas de determinada esfera social, de tal modo que não haja razão para duvidar da sua ocorrência<sup>48</sup>». A notoriedade destes factos afasta a necessidade de alegação pelos interessados, evitando um formalismo desnecessário que poderia comprometer a celeridade do procedimento.

Paralelamente, «[o]s interessados não têm de alegar os factos de que o órgão tenha tido conhecimento em virtude do exercício das suas funções, mas a Administração fará com que esses factos constem do procedimento, juntando elemento comprovatório<sup>49</sup>». Esta previsão reforça a vinculação da Administração ao princípio do inquisitório, na medida em que, como vimos, esta não se limita a avaliar os elementos trazidos ao procedimento pelos particulares, mas tem o dever ativo de recolher, valorar e integrar no procedimento todos os factos pertinentes. Estes podem resultar do conhecimento adquirido em procedimentos anteriores, de informações internas disponíveis nos órgãos administrativos ou de outras fontes oficiais legalmente acessíveis à Administração.

Deste modo, a consagração do artigo 115.º, n.º 1 e 2, do CPA está em sintonia com os princípios estruturantes do procedimento administrativo, e, como veremos adiante, encontra paralelismos com o regime aplicável ao processo judicial. A solução de que os factos notórios

---

<sup>47</sup> Pedro Fernández Sánchez (2023), pp.274.

<sup>48</sup> José Lebre de Freitas (2013), pp.169.

<sup>49</sup> Mário Aroso de Almeida (2022), pp.231-232.

e aqueles de que a Administração tenha conhecimento no exercício das suas funções sejam automaticamente considerados no procedimento, dispensando a sua alegação e prova pelos interessados, assegura que a decisão administrativa se funda em todos os elementos de facto relevantes, mas também a celeridade do procedimento.

***b. Os factos que devem ser provados pelos interessados***

O artigo 116.º, n.º 1, do CPA consagra a regra segundo a qual *cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado* no âmbito do procedimento administrativo.

Esta disposição parece refletir a regra geral do artigo 342.º, n.º 1, do C. Civil, segundo a qual o ónus da prova recai sobre quem invoca um determinado facto. Assim, dir-se-ia que «(iii) [s]alvo tratando-se de factos notórios ou daqueles cujo responsável do procedimento tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções, não pode o instrutor substituir-se aos interessados na prova de factos que estes tenham alegado<sup>50</sup>».

Para cumprir o ónus probatório que sobre eles recai, os interessados dispõem de meios específicos de prova. Nos termos do artigo 116.º, n.º 3, do CPA, poderão *juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão*<sup>51</sup>. Contudo, o legislador impõe uma limitação financeira a este poder, estabelecendo, no n.º 5 do mesmo artigo, que *as despesas resultantes das diligências de prova são suportadas pelos interessados que as tiverem requerido*, salvo se estes demonstrarem insuficiência económica nos termos do artigo 15.º, n.º 2, do CPA, caso em que a Administração poderá conceder uma isenção total ou parcial desses encargos.

Por outro lado, o ónus da prova dos particulares encontra um limite essencial no artigo 116.º, n.º 2, do CPA, segundo o qual *quando os elementos de prova dos factos alegados se encontrem na posse da Administração, os interessados estão apenas obrigados a identificá-los junto do responsável pela direção do procedimento*. Esta norma «foi introduzida por razões de simplificação, celeridade e desburocratização, ao abrigo do princípio da colaboração da Administração com os particulares (artigo 11.º), dispensando os interessados do dever de

---

<sup>50</sup> Paulo Otero (2006), pp.87.

<sup>51</sup> Como esclarece Pedro Machete (2023), pp.304, «[o] Código apenas admite que os mesmos interessados possam juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão (artigo 116.º, n.º 3)».

instruírem os procedimentos com elementos de prova que estiverem em poder da Administração<sup>52</sup>».

Contudo, embora o artigo 116.º, n.º 1, do CPA pareça, numa primeira leitura, fazer recair sobre os interessados um ónus probatório, a regra nela contida não pode ser transposta mecanicamente do direito civil para o procedimento administrativo. Como se demonstrará, a interpretação desta norma deve ser conduzida à luz dos princípios fundamentais que regem o procedimento administrativo, em especial o princípio do inquisitório. Esta perspetiva impõe uma leitura teleológica da disposição, a qual permitirá compreender que o papel da Administração na instrução do procedimento atenua significativamente a carga probatória dos particulares, afastando uma interpretação meramente literal da norma enunciada.

### *c. O papel da Administração no âmbito do ónus da prova*

Como não poderia deixar de ser, o papel da Administração na obtenção e validação da prova no procedimento administrativo é profundamente influenciado pelo princípio do inquisitório, que, como vimos, determina que o responsável pela direção do procedimento pode proceder a quaisquer diligências que se revelem adequadas e necessárias à preparação de uma decisão legal e justa, *ainda que respeitantes a matérias não mencionadas nos requerimentos ou nas respostas dos interessados*.

Embora a primeira parte do artigo 116.º, n.º 1, do CPA estabeleça que compete aos interessados provar os factos que tenham alegado, a parte final do mesmo traça, «de imediato, o *limite* que a idiosincrasia própria do Direito Administrativo opõe contra essa regra geral: esse ónus não afecta o verdadeiro “dever” de averiguação da verdade material a cargo do responsável pelo procedimento, como resulta do disposto no n.º 1 do artigo 115.º<sup>53</sup>».

Dir-se-á que esta norma deve ser lida em articulação com o princípio do inquisitório, na medida em que Administração, não está exclusivamente vinculada às provas apresentadas pelos interessados, possuindo, ao invés, amplos poderes para determinar a realização de diligências probatórias que entenda necessárias à correta instrução do procedimento.

É neste contexto que o artigo 117.º, n.º 1, do CPA atribuí «ao responsável pela direção do procedimento, (...) [o] poder de determinar o **carreamento obrigatório de quaisquer meios**

---

<sup>52</sup> Fausto de Quadros *et alii* (2022), pp.261.

<sup>53</sup> Pedro Fernández Sánchez (2023), pp.276.

**de prova**, incluindo a prestação de informações, a apresentação de documentos ou coisas, a sujeição a inspeções e a colaboração noutros meios de prova (n.º 1 do artigo 117.º)<sup>54</sup>». Através desta prerrogativa, o legislador garante que a Administração está munida com os poderes necessários para obter os elementos que considera indispensáveis à decisão final.

Não obstante, o n.º 3 do artigo 117.º do CPA delimita as situações em que os interessados podem legitimamente recusar a sua colaboração. Assim, os interessados podem opor-se ao cumprimento quando a obediência ao pedido feito pela Administração: *a) envolva a violação de sigilo profissional ou segredo comercial ou industrial; b) implique o esclarecimento de factos cuja revelação esteja proibida ou dispensada por lei; c) importe a revelação de factos puníveis, praticados pelo próprio interessado, pelo seu cônjuge ou por seu ascendente ou descendente, irmão ou afim nos mesmos graus; d) for suscetível de causar dano moral ou material ao próprio interessado ou a alguma das pessoas referidas na alínea anterior.*

Note-se que, embora o legislador utilize a expressão “obediência”, autores como Pedro Fernández Sánchez e Pedro Machete têm entendido que não se está «perante uma ordem cujo incumprimento redunde em desobediência, em paralelo ao desrespeito por cominações de autoridades judiciais ou policiais, antes se resumindo a “ónus procedimentais funcionalmente pré-ordenados a tutelar o interesse procedimental da Administração”<sup>55</sup>», dado o regime estabelecido no artigo 119.º, n.º 1, do CPA.

O dito artigo elenca as possíveis repercussões da falta de prestação de provas por parte dos interessados. Assim determina-se que, dependendo do caso concreto, a Administração poderá prescindir da realização da diligência, apreciar livremente a omissão para efeitos de prova, ou mesmo não dar seguimento ao procedimento iniciado pelo interessado não colaborante<sup>56</sup>.

Nesta última situação, dar nota de que apenas se: «[i]mpõe o fim do procedimento se este corre apenas em seu benefício [do interessado]; (...) [ uma vez que o artigo 119.º, n.º 3, do CPA] Não impede o seu prosseguimento se outros interesses estão envolvidos, cabendo então na discricionariedade probatória da Administração determinar se: *a) a prova em causa é indispensável, justificando a emissão de nova notificação, sem prejuízo de a própria Administração realizar todas as diligências ao seu alcance para obter o elemento em falta; ou*

---

<sup>54</sup> Pedro Fernández Sánchez (2023), pp.280.

<sup>55</sup> Pedro Fernández Sánchez (2023), pp.280. Também neste sentido, Pedro Machete (2023), pp.305-306.

<sup>56</sup> Neste sentido, Pedro Machete (2023), pp.305-306, e ainda Pedro Fernández Sánchez (2023), pp.277-278.

se b) a prova em causa reveste uma importância inferior e pode ser dispensada sem prejudicar a continuação do procedimento<sup>57</sup>».

Acresce que, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro, foi aditado ao artigo 117.º um novo n.º 2, segundo o qual a Administração só pode solicitar informações, documentos ou outros elementos aos interessados *uma única vez durante o procedimento*. Dir-se-á, em consonância com o defendido por Cláudia Sofia de Almeida Monteiro<sup>58</sup>, que apesar da aparente rigidez da norma, a sua interpretação deve ser feita em conjugação com o artigo 119.º, n.º 1, do CPA, que permite que seja feita nova notificação quando a primeira não seja cumprida. Além disso, o princípio do inquisitório, ainda que articulado com o princípio da celeridade, impõe que a Administração possa voltar a requerer informações adicionais sempre que estas sejam indispensáveis para assegurar uma decisão legal e justa.

Por fim, importa destacar uma diferença substancial entre o regime da instrução atualmente consagrado no CPA e o modelo previsto no Código de Procedimento Administrativo de 1991. O diploma anterior estabelecia, nos artigos 94.º a 97.º, um conjunto de diligências específicas que a Administração deveria adotar para a obtenção dos factos essenciais à decisão. Esse enquadramento, embora garantisse uma certa previsibilidade, restringia a flexibilidade da Administração na condução da instrução, impondo-lhe um conjunto fixo de atos instrutórios, independentemente da especificidade do caso concreto.

O novo CPA, ao invés, adotou uma abordagem mais aberta e dinâmica, conferindo maior margem de discricionariedade à Administração para definir quais as diligências instrutórias que se revelam adequadas e necessárias em cada situação. Assim, vigora apenas a norma da parte final do artigo 115.º, n.º 1, do CPA, ou seja, que o responsável pela direção do procedimento pode *recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito*, existindo «no âmbito do procedimento administrativo a relevância e o valor ponderativo da confissão, da prova documental, pericial, testemunhal e ainda do recurso a investigações, inspeções ou à apresentação de coisas<sup>59</sup>»

Assim sendo, começa a ser perceptível que o regime probatório do CPA não configura uma distribuição rígida de ónus, mas antes um modelo dinâmico em que, embora os interessados devam provar os factos que alegam, a Administração mantém um papel preponderante na

---

<sup>57</sup> Pedro Fernández Sánchez (2023), pp.277-278.

<sup>58</sup> Para uma visão aprofundada sobre este tema Cláudia Sofia de Almeida Monteiro, (2023),pp.63 e ss.

<sup>59</sup> Paulo Otero (2006), pp.90.

obtenção da prova, assegurando que a decisão final assenta numa base factual completa e fidedigna.

### 3.3. A apreciação da prova pela Administração

A apreciação da prova no procedimento administrativo constitui uma dimensão fundamental da fase instrutória, determinante para a construção da decisão final. Neste sentido, «[a] função da prova em procedimento administrativo não se mostra distinta da sua função no âmbito do exercício da atividade jurisdicional: trata-se de demonstrar a realidade factual ou, numa diferente formulação, está em causa gerar no decisor uma convicção sobre os factos, habilitando, desse modo, a decisão<sup>60</sup>».

O CPA não consagra, no capítulo dedicado à instrução, um regime detalhado sobre a apreciação da prova. A única referência expressa surge no artigo 119.º, n.º 2, do CPA que prevê *que a falta de cumprimento de uma notificação é livremente apreciada para efeitos de prova*. Fica, assim, por esclarecer de forma explícita quais os critérios que devem nortear a Administração na valoração dos meios probatórios por si recolhidos ou apresentados pelos interessados.

Não obstante, a ausência de regras específicas tem sido colmatada pelos diversos autores que estudam este tema. A este respeito, Paulo Otero reconhece que «a valoração da prova no âmbito do procedimento administrativo obedece ao princípio geral da livre apreciação: O decisor administrativo pode apreciar livremente a admissibilidade e o valor em concreto das provas recolhidas, tendo em consideração a sua atendibilidade e a sua conclusência face às circunstâncias, assim como pode, à luz do próprio critério, conferir prevalência a uma prova em detrimento de outra<sup>61</sup>».

Esta liberdade de valoração decorre da própria lógica do procedimento administrativo. Conforme anteriormente analisado, nos termos do artigo 115.º do CPA, a Administração tem o dever de averiguar os factos essenciais à decisão, recorrendo aos meios probatórios necessários para assegurar que profere uma decisão legal e justa. Além disso, a parte final do artigo 116.º, n.º 1, do CPA, reforça que, independentemente da colaboração dos interessados, a Administração deve obter e fazer prova dos factos relevantes para decisão. A livre apreciação

---

<sup>60</sup> Paulo Otero (2006), pp.89.

<sup>61</sup> Paulo Otero (2006), pp.93.

da prova surge, assim, como um corolário natural da autonomia instrutória conferida à Administração.

Contudo, poder-se-ia questionar se esta ampla liberdade na obtenção e valoração da prova não se traduz num poder discricionário absoluto, suscetível de gerar arbitrariedade. Tal entendimento não tem sido sustentado<sup>62</sup>. Pelo contrário, a tem sido sublinhado que o que está verdadeiramente em causa é uma «“uma liberdade de apreciação e fixação dos factos”, sem envolver a escolha de uma entre várias decisões possíveis”, mas antes vinculada a escolher a decisão justa, segundo o prudente juízo do decisor<sup>63</sup>». A Administração não decide livremente segundo a sua vontade subjetiva, mas sim segundo critérios que estão vinculados ao interesse público e aos princípios da imparcialidade, proporcionalidade e boa administração.

Neste sentido, se, por um lado, a Administração tem margem para valorar os elementos probatórios segundo um critério de racionalidade e coerência, por outro, essa apreciação está sempre subordinada ao dever de fundamentação e à prossecução do interesse público. Desta forma, a Administração dispõe de uma liberdade ampla, mas não absoluta, na apreciação da prova.

### **3.4. As consequências de uma instrução deficiente**

A deficiência da instrução num procedimento administrativo verifica-se quando a Administração, em incumprimento do princípio do inquisitório, não promove as diligências adequadas ou suficientes para a recolha de todos os factos necessários à tomada de uma decisão legal e justa. Tal omissão implica que factos potencialmente determinantes para a resolução da questão submetida à apreciação administrativa não sejam devidamente considerados, violando-se assim a dimensão objetiva do princípio da imparcialidade.

Neste sentido, uma instrução deficiente poderá ter um efeito direto na validade do próprio ato administrativo praticado ao abrigo do procedimento administrativo. Como referido por Paulo Otero, «viola o princípio da imparcialidade a conduta decisória que, deficitária na instrução, não tenha adquirido o máximo de factos relevantes, projetando incerteza quanto à

---

<sup>62</sup> A este respeito, afirma Paulo Otero (2006), pp.95, que «[a] livre apreciação da prova no âmbito do procedimento administrativo e o livre convencimento do decisor administrativo em termos probatórios não conduzem qualquer afirmação de conduta arbitrária, nem se reconduzem à discricionariedade administrativa».

<sup>63</sup> Paulo Otero (2006), pp.94.

ocorrência do pressuposto do ato<sup>64</sup>». Para além disso, tal deficiência pode também conduzir a «um erro nos pressupostos de facto da decisão administrativa<sup>65</sup>».

A «regra no Direito Administrativo é de que um ato administrativo inválido é anulável, só excepcionalmente – isto é, nos casos expressamente previsto na lei – é que o ato inválido é nulo<sup>66</sup>». Assim, apenas quando se verifica uma das situações enunciadas no artigo 161.º, n.º 2, do CPA, é que o ato administrativo será nulo. Tendo em consideração que as duas consequências que apontamos para a instrução deficiente não integram qualquer uma das hipóteses de nulidade previstas no referido normativo, a consequência jurídica aplicável será a anulabilidade<sup>67</sup>.

Nos termos do artigo 163.º, n.º 2, do CPA, o ato administrativo ilegal que seja meramente anulável continua a produzir efeitos jurídicos até que a sua invalidade seja declarada por decisão judicial ou revogado pela própria Administração, dentro dos prazos legalmente estabelecidos. Uma vez anulado o ato administrativo, os seus efeitos poderão ser destruídos com eficácia retroativa.

Deste modo, nem a violação do princípio da imparcialidade nem o erro sobre os pressupostos de facto determinam, por si só, a anulabilidade do ato administrativo, devendo o interessado, caso considere que foi vítima de um procedimento instrutório deficiente, recorrer aos mecanismos administrativos e jurisdicionais à sua disposição para garantir a tutela dos seus direitos e interesses legítimos. A arguição de um vício resultante de uma instrução deficiente poderá ser feita através de reclamação, recurso hierárquico ou impugnação contenciosa, exigindo-se, em qualquer caso, uma análise casuística que permita aferir o impacto concreto da deficiência instrutória na legalidade da decisão administrativa.

---

<sup>64</sup> Paulo Otero (2006), pp.87-88.

<sup>65</sup> Paulo Otero (2006), pp.87-88. Também no sentido de que uma instrução deficiente pode resultar numa violação do princípio da imparcialidade e de um erro sobre os pressupostos, Fausto de Quadros *et alii* (2022), pp.146, para quem «a deficiente instrução – ou o chamado défice de instrução – do procedimento pode comprometer a legalidade da decisão final, por assentar em pressupostos de facto falsos ou insuficientemente demonstrados, bem como por implicar a violação do princípio da imparcialidade, por traduzir a insuscetibilidade de a Administração captar e considerar todos os interesses relevantes para a tomada da decisão (cf. art. 9.º)». Ver ainda Maria Teresa Ribeiro (1996), pp.241.

<sup>66</sup> Almeida, Mário Aroso (2022), pag.420.

<sup>67</sup> De notar que, apesar de estar em causa uma violação do princípio da imparcialidade, não estamos perante o vício do desvio de poder, o qual determinaria, por aplicação do artigo 161.º, n.º 2, alínea e), do CPA, a nulidade do ato administrativo. O que está em causa na deficiência da instrução é a não consideração de todos os factos essenciais para tomar uma decisão legal e justa e não a prática do ato para fins de interesse privado.

## Capítulo 4 - A fase instrutória no processo civil

Conforme delineado na introdução desta dissertação, a análise aprofundada do regime instrutório previsto no CPA exige uma análise comparativa com o modelo processual civil. Porém, antes de se proceder a essa análise comparativa, torna-se indispensável compreender as principais normas que regulam a fase instrutória no processo civil.

Como se sublinhou no Capítulo 1, a distinção dogmática entre o procedimento administrativo e o processo civil reside, em grande medida, na posição das entidades responsáveis pela condução de cada um desses regimes. Enquanto no primeiro a Administração é simultaneamente parte no procedimento e órgão decisor, com interesses próprios relacionados com a prossecução do interesse público; no segundo, o juiz intervém como um terceiro imparcial, alheio à relação material controvertida, cuja função é garantir uma solução justa com base na verdade material.

É precisamente por esta razão que, tradicionalmente, se considera que o processo civil é estruturado de acordo com o princípio do dispositivo. Neste sentido, o processo civil é «dominado pela vontade das partes, que o podem eficazmente orientar nos sentidos – em direção aos resultados – que bem lhe pareçam<sup>68</sup>». Assim, a iniciativa probatória, a delimitação dos factos a considerar e a formulação das pretensões jurídicas pertencem, em larga medida, à esfera dos sujeitos processuais, cabendo ao juiz um papel predominantemente decisório.

No entanto, como veremos adiante, apesar da centralidade do princípio do dispositivo, o processo civil não se encontra totalmente isento da influência do princípio do inquisitório, nomeadamente na fase instrutória. A atividade probatória não se reduz, pois, à iniciativa exclusiva das partes, sendo reconhecido ao juiz um poder interventivo relevante na obtenção, condução e valoração dos meios de prova.

### 4.1. Determinação dos factos sujeitos a prova

No âmbito de uma ação judicial no processo civil, «aquilo que divide as partes não se restringe ao enquadramento jurídico da questão, mas assenta em divergentes pontos de vista acerca da realidade das coisas, a solução jurídica só poderá ser equacionada depois de definido o quadro fáctico da questão litigiosa<sup>69</sup>». Assim, a fixação dos factos relevantes constitui um

---

<sup>68</sup> João de Castro Mendes (1961), pp.122.

<sup>69</sup> Paulo Pimenta (2020), pp.382.

eixo central da dinâmica processual, condicionando a subsequente qualificação jurídica e a decisão final do litígio.

Neste contexto, o artigo 5.º, n.º 1, do CPC, consagra a regra geral no que respeita a alegação dos factos, estabelecendo que *cabe às partes alegar os factos essenciais que constituem a causa de pedir e aqueles em que se baseiam as exceções invocadas*. Esta regra traduz a lógica subjacente ao princípio do dispositivo, que atribui às partes a responsabilidade pela delimitação dos elementos fácticos a considerar na ação judicial<sup>70</sup>, impondo-lhes um verdadeiro **ónus de alegação**<sup>71</sup>. Deste modo, «[à]s partes – e só a elas – cabe alegar os *factos principais* da causa, isto é, os que integram a *causa de pedir* e os que fundam as *exceções* (art. 5-1). A alegação de uns e outros é feita nos *articulados* (art.141-1), incluindo não só os articulados normais (necessários e eventuais) do processo (petição, contestação, réplica: cf. arts. 555-1-d, 572-c, 583-1, 584, n.ºs 1 e 2), mas também o articulado superveniente (art.588-1)<sup>72</sup>».

A distribuição do ónus de alegação reflete a posição processual de cada uma das partes. Ao autor compete a alegação dos factos constitutivos do seu direito, ou seja, aqueles «que, segundo a lei substantiva, se mostram capazes a fundamentar o direito que o autor pretende fazer valer contra o réu, ou seja, os factos cuja prova depende a procedência da ação<sup>73</sup>». Já ao réu cabe a alegação de factos impeditivos, modificativos ou extintivos, ou seja, aqueles «que impedem o nascimento válido do direito do autor, ou que modificam ou determinam a extinção do direito do autor que validamente se tenha constituído<sup>74</sup>».

Não obstante o ónus de alegação que incumbe sobre as partes, o juiz dispõe de alguns mecanismos para assegurar a completude da matéria fáctica relevante. Assim, ao abrigo do artigo 590.º, n.º 2, alínea b), e do n.º 4 do mesmo artigo, do CPC, pode, na fase de despacho pré-saneador, convidar as partes a aperfeiçoar os seus articulados, suprimindo insuficiências ou imprecisões na exposição dos factos alegados. Tal faculdade permite que o juiz fixe um prazo para que a parte interessada complete ou corrija a matéria fáctica inicialmente apresentada. Contudo, como adverte José Lebre Freiras, esta prerrogativa não autoriza o juiz a substituir-se

---

<sup>70</sup> Neste sentido, Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.75, quando afirma que «[o] princípio do dispositivo transporta, pois, o sentido de que o juiz, por regra, só pode servir-se dos factos alegados pelas partes, sem prejuízo de dever conhecer dos factos notórios, que não carecem de alegação nem de prova (artigo 412º do CPC) e de não dever tomar em consideração os factos que traduzam um ato simulado ou para obter um fim proibido por lei (artigo 612º CPC)».

<sup>71</sup> Neste sentido, Paulo Pimenta (2020), pp.386, José Lebre de Freitas e Isabel Alexandre (2018), pp.36.

<sup>72</sup> José Lebre de Freitas (2023), pp.174.

<sup>73</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.75.

<sup>74</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.75.

às partes na introdução de factos no processo, cabendo à parte convidada «apresentar novo articulado em que *complete* ou *corrija* o inicialmente produzido, produzindo assim nova alegação de factos<sup>75</sup>».

Importa, no entanto, ressaltar que nem todos os factos carecem de ser alegados pelas partes. O artigo 5.º, n.º 2, do CPC consagra uma exceção, prevendo que o juiz pode considerar officiosamente determinados factos, nomeadamente: (i) factos instrumentais; (ii) factos complementares ou concretizadores; e (iii) factos notórios e aqueles de que o tribunal tem conhecimento por força do exercício das suas funções.

Os factos instrumentais, conforme definidos por Rodrigo Bastos, são «aqueles que, sem fazerem diretamente a prova dos factos principais, servem de imediato a prová-los, pela convicção que criam da sua ocorrência<sup>76</sup>». Por essa razão, «não carecem de alegação e por isso são officiosamente considerados na decisão de facto (art.5-2-a). Ponto é que resultem da instrução da causa<sup>77</sup>».

Relativamente aos factos complementares ou concretizadores, o artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do CPC permite que o juiz os considere, desde que tenham sido apurados na instrução e as partes tenham tido oportunidade de se pronunciar sobre eles. No entanto, também aqui se impõe um limite: o juiz não pode substituir-se às partes na introdução desses factos, «a parte neles interessadas (...) deverá manifestar a vontade de deles se aproveitar, alegando-os (hoje art.5-2-b)<sup>78</sup>».

Por fim, o artigo 5.º, n.º 2, alínea c), do CPC dispensa igualmente a alegação de factos notórios e daqueles de que o tribunal tenha conhecimento em virtude do exercício das suas funções. Esta norma está também concretizada no artigo 412.º do CPC.

Os factos notórios, tal como já analisado no âmbito do procedimento administrativo<sup>79</sup>, «não necessitam de ser provados, por conterem em si mesmos, no mecanismo da sua estrutura, uma prova pré-constituída, formada anteriormente ao processo e munida de maiores garantias

---

<sup>75</sup> José Lebre de Freitas (2023), pp.174.

<sup>76</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.80. O autor cita Rodrigo Bastos, 2000, *Notas ao código do Processo Civil, vol. II*, 3.ª Edição, pp.12 a 14, Almedina, Coimbra.

<sup>77</sup> José Lebre de Freitas (2023), pp.181.

<sup>78</sup> José Lebre de Freitas (2023), pp.174.

<sup>79</sup> Capítulo 3, subcapítulo 3.2, a), pp.27.

externas do que as que o processo poderia oferecer<sup>80</sup>», o que também faz com que não careçam de ser alegados pelas partes<sup>81</sup>.

Já os factos conhecidos pelo tribunal no exercício das suas funções referem-se àqueles que constam de processos em tramitação (em curso ou finalizada) no mesmo tribunal e que podem ser utilizados pelo juiz, desde que devidamente documentados nos autos<sup>82</sup>. No entanto, já não poderão ser considerados factos oriundos de processos que tenham tramitado ou estejam a tramitar noutra tribunal<sup>83</sup>.

Com o regime exposto, compreende-se, que também no âmbito do processo civil, a determinação dos factos relevantes desempenha um papel fundamental em toda a estrutura processual, especialmente na fase instrutória. Conforme estipulado no artigo 410.º do CPC, essa fase processual tem como principal objeto os factos necessitados de prova<sup>84</sup>.

#### **4.2. O ónus da prova, a iniciativa da prova e o princípio do inquisitório**

No âmbito do processo civil, como acabámos de analisar, é pacífico que o ónus de alegação dos factos essenciais à causa recai sobre as partes. No entanto, esta lógica dispositiva sofre uma alteração quando se atinge a fase instrutória do processo, momento em que tais factos necessitam de ser provados para sustentar a decisão judicial.

A regra geral sobre o ónus da prova encontra-se consagrada no artigo 342.º do C. Civil, estabelecendo-se que *cabe àquele que invoca um direito fazer prova dos factos constitutivos do direito alegado*, sendo que *a prova dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado compete àquele contra quem a invocação é feita*. Esta norma articula-se com a previsão do artigo 5.º, n.º 1, do CPC. Assim, se «é o autor que suporta as consequências decorrentes da falta de prova dos factos constitutivos, não pode deixar de ser o mesmo autor o único interessado no bom sucesso da prova desses factos, cabendo-lhe, logicamente, o ónus

---

<sup>80</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.80.

<sup>81</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.80.

<sup>82</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.81, que esclarece que «quando o tribunal se socorra de tais factos deve fazer juntar ao processo documento que os comprove».

<sup>83</sup> Neste sentido, José Lebre de Freitas e Isabel Alexandre (2019), pp.211-212.

<sup>84</sup> Apesar de o artigo 410.º determinar que *a instrução terá como objeto os temas da prova enunciados ou, quando não tenha de haver lugar a esta enunciação, os factos necessitados de prova*, a instrução basear-se-á sempre nos factos alegados. Como explica José Lebre de Freitas e Isabel Alexandre (2019), pp.206, «quando tenha havido enunciação de temas da prova, a instrução versa sobre os factos com estes relacionados; quando não tenha havido tal enunciação, o processo prossiga e não se verifique revelia operante, a instrução versa sobre os factos alegados, exceto sobre aqueles que se entrem plenamente provados sem possibilidade de infirmação por prova posterior».

probatório respetivo<sup>85</sup>». Do mesmo modo, «se ao réu cabe suportar as consequências decorrentes da procedência da ação, é o mesmo réu o único interessado em que a mesma improceda, pelo que sobre ele recai o ónus probatório dos factos que impeçam o nascimento do direito do autor, ou que o modifiquem ou o façam extinguir<sup>86</sup>».

Tradicionalmente, este modelo probatório reflete a estrutura dispositiva do processo civil. Contudo, a consagração do princípio do inquisitório no artigo 411.º do CPC veio relativizar essa lógica ao incumbir sobre o juiz o dever de *realizar ou ordenar, mesmo oficiosamente, todas as diligências necessárias ao apuramento da verdade e à justa composição do litígio, quanto aos factos de que lhe é lícito conhecer*.

Efetivamente, «princípio do inquisitório manifesta-se ainda nos poderes instrutórios que competem oficiosamente ao tribunal quanto aos factos de que lhe é lícito conhecer, relativamente aos quais deve o juiz realizar ou ordenar todas as diligências necessárias ao apuramento da verdade e à justa composição do litígio<sup>87</sup>». São estes, como vimos, os factos instrumentais, os factos complementares ou concretizadores, quando alegados por uma das partes; e os factos notórios e aqueles de que o tribunal tem conhecimento por força do exercício das suas funções.

No entanto, a amplitude do artigo 411.º do CPC levou a que se defendesse que tais poderes não se limitam aos factos elencados, podendo abranger ainda os factos essenciais alegados pelas partes. Assim, como afirma José Lebre de Freitas, «[a] prova dos factos da causa deixou, no processo civil hodierno, de constituir monopólio das partes: de acordo com o art. 411., o juiz tem o dever de realizar ou ordenar oficiosamente as diligências necessárias ao apuramento da verdade (...) ao juiz cabe, no campo da instrução do processo, a *iniciativa* e às partes incumbe o *dever* de colaborar na descoberta da verdade, respondendo ao que lhes for perguntado, submetendo-se às inspeções necessárias, facultando o que for requisitado e praticando os atos que forem determinados (art. 417-1)<sup>88</sup>»<sup>89</sup>.

Não obstante, salienta-se que ao juiz «não lhe é lícito, a menos que o processo seja de jurisdição voluntária (art. 986-2, 1.ª parte), considerar os factos essenciais não alegados (arts.

---

<sup>85</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.76.

<sup>86</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.75.

<sup>87</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.91.

<sup>88</sup> José Lebre de Freitas (2023), pp.184.

<sup>89</sup> Deixa ainda a nota de que, como salienta José Lebre de Freitas e Isabel Alexandre (2019), pp.208, «[o] não uso, pelo juiz, dos poderes instrutórios que a lei lhe confere pode traduzir uma nulidade processual, nos termos do art. 195-1, porquanto consiste na omissão de um ato que a lei prescreve».

5-1, 608-2, 2.<sup>a</sup> parte e 615-1-d, 2.<sup>a</sup> parte)<sup>90</sup>» pelas partes. O que se visa com a intervenção oficiosa do tribunal não é suprir omissões das partes na alegação dos factos essenciais da causa, mas tão-só assegurar a demonstração daqueles que foram efetivamente articulados.

Adicionalmente, a consagração do princípio do inquisitório não exime as partes da sua obrigação de impulsionar a produção da prova, mais que não seja porque do artigo 414.º do CPC resulta que *a dúvida sobre a realidade de um facto e sobre a repartição do ónus da prova resolve-se contra a parte a quem o facto aproveita*. Deste modo, ainda que o juiz disponha de iniciativa probatória, será a parte (autor ou réu) quem «suportará as consequências desvantajosas decorrentes de não se provar, quer por sua iniciativa, que por iniciativa da parte contrária ou oficiosa (...) um facto que lhe é favorável<sup>91</sup>».

Neste contexto, tem vindo a ser estabelecida uma distinção entre as regras relativas à *iniciativa da prova* (ou, para alguns, ónus da prova subjetivo) e as normas sobre a repartição do *ónus da prova* (ou ónus da prova objetivo)<sup>92</sup>. A primeira vertente refere-se à responsabilidade das partes em «deduzir e fazer valer os meios de ataque e de defesa que lhes correspondam (incluídas as provas) suportando uma decisão adversa, caso omitam algum. A negligência ou inépcia das partes redundará inevitavelmente em prejuízo delas, porque não pode ser suprida pela iniciativa e atividade do juiz<sup>93</sup>». A segunda vertente, por seu turno, determina que «[a]s normas sobre a distribuição do ónus da prova constituem **normas de decisão** (...), pois se destinam em primeira linha a possibilitar a decisão no caso de falta de prova<sup>94</sup>».

Assim, a fase instrutória do processo civil reflete uma tentativa de conjugação entre o princípio do dispositivo e a intervenção oficiosa do juiz nos limites legalmente estabelecidos. A dialética entre a iniciativa da prova, o ónus da prova e a atuação do tribunal na condução da instrução reflete a busca por um equilíbrio entre a autonomia das partes e a necessidade de garantir uma decisão justa e assente na verdade material.

---

<sup>90</sup> José Lebre de Freitas e Isabel Alexandre (2019), pp.207.

<sup>91</sup> José Lebre de Freitas (2023), nota de rodapé 60, pp.186.

<sup>92</sup> Veja-se a este respeito, José Lebre de Freitas (2023), nota de rodapé 60, pp.186, Paulo Pimenta (2020), pp. 386-387, e José Lebre de Freitas e Isabel Alexandre (2019), pp.216.

<sup>93</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.78.

<sup>94</sup> José Lebre de Freitas e Isabel Alexandre (2019), pp.216. Também neste sentido, Paulo Pimenta (2020), pp.387.

### 4.3. A apreciação da prova pelo juiz

No âmbito do processo civil, «a liberdade de apreciação da prova pelo julgador constitui a regra, sendo exceção os casos em que a lei lhe impõe a conclusão a tirar de certo meio de prova<sup>95</sup>». Neste sentido, dispõe o artigo 607.º, n.º 5, do CPC que o *juiz aprecia livremente as provas segundo a sua prudente convicção acerca de cada facto, mas a livre apreciação não abrange os factos para cuja prova a lei exija formalidade especial, nem aqueles que só possam ser provados por documentos ou que estejam plenamente provados, quer por documentos, quer por acordo ou confissão das partes.*

Este princípio confere ao juiz a competência para «fixar a matéria de facto em sintonia com a convicção que tenha firmado acerca de cada facto controvertido, salvo se a lei exigir, para a existência ou prova do facto jurídico, qualquer formalidade especial, caso em que esta não pode ser dispensada<sup>96</sup>». Porém, como clarifica Fernando Pereira Rodrigues, «a prova livre não quer dizer prova arbitrária ou irracional. Quer dizer prova apreciada com inteira liberdade pelo julgador, sem obediência a uma tabela ditada externamente, mas em perfeita conformidade com as regras da experiência e as leis que regulam a atividade mental<sup>97</sup>».

Embora a presente dissertação não se debruce sobre a hierarquia ou a força probatória de cada meio de prova consagrado no CPC, importa sublinhar que «o princípio da livre apreciação das provas só cede perante situações de prova legal<sup>98</sup>». No entanto, «[m]esmo dentro da prova legal, há diferentes graus a considerar, em função das condições em que será possível pôr em causa tal prova, falando-se então em prova bastante, plena e pleníssima<sup>99</sup>»<sup>100</sup>.

A prova bastante é aquela que «permite a formação da convicção do julgador, mas que é possível ser abalada por *contraprova*<sup>101</sup>». Já a prova plena, regulada pelo artigo 347.º do C. Civil, *só pode ser contrariada por meio de prova que mostre não ser verdadeiro o facto que dela for objeto, sem prejuízo de outras restrições especialmente determinadas na lei.* Por fim, a prova pleníssima caracteriza-se por um valor probatório absoluto, insuscetível de ser destruído por *contraprova*<sup>102</sup>.

---

<sup>95</sup> José Lebre de Freitas (2023), pp.205.

<sup>96</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.153.

<sup>97</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.154.

<sup>98</sup> Fernando Pereira Rodrigues (2013), pp.154.

<sup>99</sup> Paulo Pimenta (2020), pp.392.

<sup>100</sup> Para uma análise aprofundada sobre o tema, Paulo Pimenta (2020), pp.392-393 e José Lebre de Freitas (2023), pp.206-207.

<sup>101</sup> Paulo Pimenta (2020), pp.392.

<sup>102</sup> A este respeito, José Lebre de Freitas (2023), pp.205.

Tem-se assim que, no processo civil, a apreciação da prova pelo juiz é regida pelo princípio da livre apreciação da prova, permitindo-lhe formar um juízo sobre os factos com base nas regras da experiência e da lógica, sem necessidade de uma certeza absoluta. Contudo, esta liberdade encontra limites legalmente fixados, nomeadamente nos casos em que a lei atribuí força probatória a determinados meios de prova. Assim, a atividade de valoração probatória exige do juiz um equilíbrio entre a autonomia na formação da sua convicção e o respeito pelas vinculações normativas, assegurando que a decisão proferida assenta num juízo racional e fundamentado.

## **Capítulo 5 - Algumas críticas à fase instrutória no procedimento administrativo face ao processo civil**

Tendo sido analisados, nos capítulos anteriores, os regimes instrutórios consagrados no CPA e no CPC, cumpre agora proceder a uma análise comparativa entre ambos.

Como vimos, a fase instrutória constitui um dos momentos determinantes no âmbito do procedimento administrativo, assumindo particular relevância para a formação da decisão final. Assim, importa compreender em que medida o regime previsto no CPA se afasta ou aproxima do modelo delineado no CPC, bem como avaliar as razões que justificam tais aproximações ou divergências, à luz das especificidades estruturais e finalísticas de cada sistema.

Com esta comparação pretende-se, não só, aprofundar a compreensão da instrução no procedimento administrativo português, mas também refletir criticamente sobre a sua eficácia e coerência no contexto do Estado de Direito. Para esse efeito, o presente Capítulo está organizado em três eixos temáticos: a determinação dos factos relevantes, a iniciativa probatória e a distribuição do ónus da prova, e, por fim, a apreciação da prova. Esta estrutura pretende dar uma visão sistemática das implicações da fase instrutória em cada um dos regimes, possibilitando uma reflexão crítica sobre a adequação do modelo administrativo face à exigência da prossecução do interesse público.

### **5.1. Determinação dos factos relevantes**

A determinação dos factos relevantes assume uma configuração substancialmente distinta no procedimento administrativo e no processo civil, sendo, sem dúvida, um dos aspetos em que mais se evidenciam as diferenças entre ambos os regimes.

Conforme analisado, enquanto no processo civil predomina o princípio do dispositivo, o qual restringe significativamente os poderes do juiz na definição dos factos que integram a causa. No procedimento administrativo vigora uma lógica diversa, sendo que o artigo 115.º do CPA, o princípio do inquisitório e o princípio da imparcialidade na sua dimensão objetiva, conferem à Administração poderes amplos para investigar e recolher todos os factos que considere relevantes para tomar uma decisão legal e justa.

A justificação para esta diferença estrutural entre os dois regimes não é posta em causa na presente dissertação, entendendo-se que está ancorada na própria distinção dogmática entre

procedimento administrativo e processo civil e no dever de a Administração prosseguir o interesse público.

Neste sentido, no processo civil, o tribunal atua como um terceiro imparcial, sem interesse próprio na definição dos factos a considerar, pelo que se impõe que sejam as partes a trazer para o processo os factos que achem essenciais para provar as suas pretensões. Já no procedimento administrativo, a própria Administração é um sujeito diretamente interessado na decisão a ser tomada, pelo que se compreende que esta não possa atuar como mero árbitro entre interesses contrapostos trazidos pelos interessados, mas tenha antes poderes para obter os factos que considera necessários para solidificar a sua posição e tomar uma decisão legal e justa.

Além disso, esta autonomia instrutória na determinação dos factos a considerar no procedimento encontra fundamento no princípio da prossecução do interesse público, consagrado no artigo 267.º, n.º 1, da CRP e do artigo 4.º do CPA. Ora, para garantir que, de facto, a Administração está a tomar a decisão que melhor prossegue o interesse público, é essencial que pondere corretamente todos os interesses que estão em jogo no procedimento, o que apenas é possível se houver um conhecimento exaustivo dos factos relevantes para o procedimento. Para tal, é necessário que a Administração não esteja apenas sujeita aos factos que são apresentados pelos interessados, mas que tenha também poderes para averiguar os factos que considera relevantes.

Neste sentido, é evidente que a letra do artigo 115.º, n.º 1, do CPA, conjugado com o princípio do inquisitório, impõe sobre a Administração um poder-dever de averiguar todos os factos essenciais à tomada da decisão legal e justa. Como esclarece o Acórdão do STJ de 04.07.2019 «o princípio do inquisitório implica para a Administração um poder-dever de acção na procura, selecção e avaliação dos factos que considera relevantes para o procedimento em causa. Ou seja, um poder-dever de investigar tudo o que lhe pareça ser relevante para o procedimento e o seu desfecho final<sup>103</sup>».

Assim, a distinção entre os regimes da determinação dos factos no procedimento administrativo e no processo civil não é arbitrária, mas sim uma consequência direta das diferenças estruturais e teleológicas de cada sistema. Enquanto o primeiro assenta na lógica do dispositivo e na delimitação dos factos pelas partes, o segundo impõe à Administração um papel

---

<sup>103</sup> Acórdão do STJ de 04.07.2019 (Manuel Augusto de Matos), *in* [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). No mesmo sentido, Acórdão do STJ de 28.02.2018 (Roque Nogueira), *in* [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

ativo na recolha e apreciação da matéria de facto, assegurando que a decisão final se coaduna com o interesse público a ser prosseguido.

## **5.2. A iniciativa probatória e a distribuição do ónus da prova**

A análise da iniciativa da prova e da distribuição do ónus da prova nos domínios do procedimento administrativo e do processo civil permite identificar pontos de convergência entre ambos os regimes, ainda que, como veremos, existam divergências que tenham de permanecer.

No processo civil, apesar da relevância do princípio do dispositivo, o legislador também atribuiu ao juiz poderes inquisitórios, estabelecendo que este deve realizar ou ordenar, mesmo oficiosamente, todas as diligências necessárias quanto aos factos de que lhe é lícito conhecer. No entanto, esta prerrogativa tem vindo a ser interpretada de forma cautelosa, sublinhando-se que a existência de poderes inquisitórios não deve conduzir a uma atitude passiva por parte dos sujeitos processuais. Com efeito, as partes mantêm a responsabilidade primária na produção da prova, na medida em que são diretamente afetadas pelo resultado do processo e estão sujeitas ao regime do ónus da prova. Assim, incumbe-lhes um verdadeiro dever de iniciativa probatória, devendo apresentar os meios de prova que sustentem as suas alegações, sob pena de suportarem as consequências desfavoráveis decorrentes da sua omissão.

Por outro lado, no procedimento administrativo, a relação entre os poderes inquisitórios da Administração e os deveres dos particulares ainda não se encontra plenamente sistematizada na doutrina. O artigo 116.º do CPA determina que cabe aos interessados provar os factos que tenham alegado, mas a parte final da norma esclarece que esta obrigação não afasta os deveres do responsável pela direção do procedimento no que concerne à averiguação dos factos relevantes. Paralelamente, o princípio do inquisitório impõe à Administração o dever de promover todas as diligências necessárias à adoção de uma decisão legal e justa, conforme resulta também dos artigos 117.º a 119.º do CPA, que regulam a forma como os particulares devem interagir com a Administração no âmbito da recolha de elementos probatórios.

Neste contexto, importa questionar se, à semelhança do que ocorre no processo civil, também no procedimento administrativo impende sobre os particulares um verdadeiro dever de iniciativa probatória e um ónus da prova.

Quanto à iniciativa probatória, a resposta parece ser afirmativa, embora com nuances. Se, por um lado, a Administração tem o dever de procurar ativamente os factos necessários à

decisão, por outro, os particulares, enquanto sujeitos interessados no procedimento, possuem um interesse direto na conformação do conteúdo da decisão administrativa. Assim, é natural que assumam um papel ativo na apresentação de factos e meios de prova que sustentem a sua pretensão. No entanto, não estamos perante um verdadeiro dever de iniciativa probatória equiparável ao que se verifica no processo civil. Antes, esta participação ativa dos particulares decorre do princípio da colaboração com a Administração, consagrado no artigo 60.º do CPA, e não de um imperativo jurídico estrito que lhes imponha a obrigação de apresentar a prova necessária à decisão.

Já no que concerne ao ónus da prova, a transposição dos princípios vigentes no processo civil para o procedimento administrativo não se afigura viável. No processo civil, a parte que não consegue fazer prova dos factos constitutivos do seu direito suporta as consequências desfavoráveis dessa omissão, conduzindo, regra geral, ao insucesso da sua pretensão. No entanto, no procedimento administrativo, a falta de prova de determinado facto não conduz automaticamente à cessação do procedimento ou a uma decisão desfavorável ao particular.

A Administração, mesmo na ausência de prova produzida pelos interessados, mantém a obrigação de diligenciar autonomamente pela obtenção dos factos necessários à decisão que melhor se coaduna com o interesse público (a qual poderá ser favorável ao particular). A este respeito, esclarece o STA no Acórdão de 14.02.2019, no âmbito de uma ação sobre o deferimento de uma licença de construção que «a circunstância de o contra-interessado (...) não ter alegado factos demonstrativos da verificação dos requisitos em causa não impedia a entidade demandada de os considerar provados (...) porque (...) tinha a entidade demandada o dever de oficiosamente proceder às investigações necessárias ao conhecimento dos factos relevantes para uma decisão justa não se limitando à consideração dos factos alegados e dos elementos probatórios oferecidos pelo requerente<sup>104</sup>».

A decisão administrativa apenas poderá assumir um sentido desfavorável à pretensão do particular nos casos em que a Administração, após esgotar os meios de averiguação que tem ao seu dispor, não consiga apurar os factos essenciais ao deferimento da pretensão. Tal entendimento decorre do reconhecimento de que, embora sobre a Administração recaiam fortes deveres de averiguação, há situações em que os factos essenciais à decisão não podem ser comprovados sem a colaboração efetiva do particular. É importante não esquecer, como esclarece o Acórdão do STJ de 14.07.2022 que «[o] dever de instrução oficiosa não significa

---

<sup>104</sup> Acórdão do STA de 14.02.2019 (Fonseca da Paz), *in* [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

que exista um monopólio da Administração em matéria de tramitação processual, pois sobre o particular também recai o dever de colaborar com aquela, informando-a e fornecendo-lhe os dados de que dispõe <sup>105</sup>».

Neste sentido, acolhe-se a posição defendida por Mário Aroso de Almeida, no sentido de que «no procedimento administrativo, não há lugar a regras legais de decisão como as que se traduzem no ónus da prova material ou objetivo, pois nunca se põe em causa o dever de investigação do órgão responsável pela direção do procedimento<sup>106</sup>». Como assinalado por este autor, esta posição parece ainda ter sido acolhida pelo legislador, quando no CPA de 2015, abandonou, no artigo 116.º (anterior artigo 88.º), a epígrafe “Ónus da prova”, substituindo-a por “A prova pelos interessados”, revelando uma opção legislativa deliberada no sentido de afastar a aplicação das regras relativas ao ónus da prova no âmbito do procedimento administrativo.

Desta forma, apesar de algumas aparentes semelhanças entre os regimes do processo civil e do procedimento administrativo, verifica-se uma diferença substancial na forma como se estruturam a iniciativa da prova e o ónus da prova. Enquanto no processo civil as partes têm um verdadeiro dever de iniciativa probatória e suportam as consequências jurídicas da sua omissão, no procedimento administrativo os particulares desempenham antes um papel colaborativo, cabendo à Administração, em última instância, o dever de assegurar a instrução do procedimento e a obtenção dos factos e prova necessários à decisão.

### **5.3. A apreciação da prova**

Por fim, resta apenas fazer algumas considerações sobre o regime da apreciação da prova no procedimento administrativo e no processo civil.

Em ambos os regimes, a regra geral é a da livre apreciação da prova. No entanto, a sua consagração normativa e os seus contornos práticos diferem substancialmente. No processo civil, este princípio encontra-se expressamente previsto no artigo 607.º, n.º 5, do CPC. Contudo, estabelece-se também uma hierarquia entre os meios probatórios, distinguindo-se entre a prova bastante, plena e pleníssima.

---

<sup>105</sup> Acórdão do STJ de 14.07.2022 (Leonor Cruz Rodrigues), *in* [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>106</sup> Mário Aroso de Almeida (2022), pp.232.

Já no procedimento administrativo, a livre apreciação da prova não se encontra expressamente prevista no CPA, configurando-se antes como uma construção doutrinária decorrente da própria natureza da atividade administrativa. Diferentemente do processo civil, não existem categorias rígidas de meios probatórios com valor vinculativo, nem se estabelece uma graduação normativa da força probatória de cada meio de prova. A Administração dispõe, assim, de uma liberdade de apreciação mais ampla, podendo apreciar livremente os meios de prova apresentados.

Poderia então questionar-se se não se deveria aplicar ao procedimento administrativo os limites sobre a apreciação dos meios de prova que existem no processo civil. Tal solução não se afigura necessária, nem compatível com a lógica que estrutura o procedimento administrativo.

O modelo instrutório do CPA visa garantir que a Administração tem autonomia na escolha e valoração dos elementos probatórios mais adequados, de forma a tomar a decisão que melhor se coaduna com o interesse público. A rigidez do regime estabelecido no CPC poderia comprometer a flexibilidade concedida à Administração, comprometendo a eficácia e celeridade do procedimento administrativo.

No entanto, esta abordagem não significa que a Administração dispõe de um poder discricionário absoluto na apreciação da prova. O seu poder de valoração está sempre condicionado pelos princípios fundamentais do Direito Administrativo, nomeadamente pelos princípios da legalidade, proporcionalidade, imparcialidade e boa administração.

Para além disso, estão consagrados no procedimento administrativo mecanismos próprios que garantem que as decisões tomadas pela Administração são legais e justas. Salienta-se, a este respeito, o dever de fundamentação das decisões administrativas, consagrado no artigo 152.º do CPA, mas também a possibilidade de os interessados se pronunciarem sobre a prova produzida ao longo do procedimento, em sede de audiência prévia, prevista nos artigos 121.º e seguintes do CPA.

Deste modo, embora a livre apreciação da prova seja um princípio comum ao procedimento administrativo e ao processo civil, mais uma vez, a natureza distinta dos dois sistemas, determina que as normas concretamente aplicáveis a cada um deles devam conter especificidades próprias que não devem ser transferidas de um regime para o outro.

## **Conclusão**

Em suma, a fase instrutória assume um papel determinante no procedimento administrativo, constituindo o momento essencial para a formação da decisão legal e justa. A sua relevância decorre da necessidade de assegurar que a Administração decide com base num conhecimento completo e rigoroso dos factos relevantes, permitindo uma adequada concretização do princípio da legalidade e da prossecução do interesse público.

O princípio do inquisitório emerge, assim, como o vetor estruturante da fase instrutória, que é depois complementada com os princípios da imparcialidade na sua dimensão objetiva, da adequação formal, da cooperação e boa-fé procedimental e da celeridade.

Dessa especificidade resulta um modelo instrutório diferenciado, onde as normas que regulam a determinação, a prova e a apreciação dos factos conferem uma maior margem de atuação e deveres instrutórios oficiosos à Administração. Conforme exposto, a esta não basta avaliar os factos apresentados pelos interessados, sendo-lhe exigido que investigue, complemente e verifique autonomamente a matéria factual indispensável à decisão, podendo a decisão final ser inválida se tais deveres não forem cumpridos.

Neste quadro, a instrução administrativa não pode ser encarada apenas como uma fase intermédia do procedimento, mas antes como o seu verdadeiro eixo estruturante. A qualidade e a profundidade da instrução determinam, em grande medida, a legitimidade e a legalidade da decisão final, tornando imperativo que a Administração atue com rigor e imparcialidade na sua condução.

Assim, a especificidade do regime instrutório administrativo não só reforça a distinção face ao processo civil, como evidencia a necessidade de uma atuação instrutória eficiente, garantindo que a decisão administrativa reflita uma apreciação objetiva e fundamentada da realidade factual subjacente ao caso concreto.

## Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Mário Aroso de, 2022, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 10.<sup>a</sup> ed., Almedina, Coimbra.
- AMORIM, João Pacheco, 2022, “Os princípios gerais do procedimento administrativo” in *Regimes gerais do procedimento e da atividade administrativa: XIV Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo*, Mário Aroso de Almeida, Luis Miguez Macho (coord.), Almedina, Coimbra.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, 1975, *A imparcialidade da administração como princípio constitucional*, Coimbra.
- CAUPERS, João, 2016, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.<sup>a</sup> ed., Âncora Editora, Lisboa.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo; CARMONA, Mafalda, 2004, «O princípio pro actione no procedimento administrativo», *Caderno da Justiça Administrativa*, n.º 44, março/abril, 2004, pp. 30-41.
- DUARTE, David, 1996, *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*, Almedina, Coimbra.
- FERNANDEZ, Elizabeth, 2023, «O procedimento administrativo como realidade flexível (Breves notas sobre o princípio da adequação procedimental)», *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Volume I, Carla Amado Gomes, Ana F. Neves e Tiago Serrão (coord.), 6.<sup>a</sup> Edição, AAFDL, Lisboa, pp.611-622.
- FREITAS, José Lebre de, 2013, *Introdução ao processo civil: conceito e princípios gerais à luz do novo código*, 3.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, Coimbra.
- FREITAS, José Lebre de, 2023, *Introdução ao Processo Civil*, 5.<sup>a</sup> Edição, Gestlegal, Coimbra.
- FREITAS, José Lebre de; ALEXANDRE, Isabel, 2018, *Código de Processo Civil Anotado: Volume 1.º, Artigos 1.º a 361.º*, 4.º Edição, Almedina, Coimbra.
- FREITAS, José Lebre de; ALEXANDRE, Isabel, 2019, *Código de Processo Civil Anotado: Volume 2.º, Artigos 362.º a 626.º*, 4.º Edição, Almedina, Coimbra.
- MACHETE, Pedro, 2023, «A correlação entre a relação jurídica procedimental e a relação substantiva – A participação dos interessados no procedimento do ato administrativo»,

- Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Volume II, Carla Amado Gomes, Ana F. Neves e Tiago Serrão (coord.), 6.ª Edição, AAFDL, Lisboa, pp. 289-312.
- MENDES, João Castro, 1961, *Do conceito de prova em processo civil*, Ática, Lisboa.
- MONTEIRO, Cláudia Sofia de Almeida, 2023, «As (mais) recentes alterações ao Código do Procedimento Administrativo: Implicações (ou pretensas simplificações) no início e na instrução do procedimento», *Revista de Direito Administrativo*, N.º 18, setembro-dezembro, 2023, pp. 59-66.
- NEVES, Ana Fernanda, 2023, «Garantias de Imparcialidade», *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Volume I, Carla Amado Gomes, Ana F. Neves e Tiago Serrão (coord.), 6.ª Edição, AAFDL, Lisboa, pp. 645-678.
- OTERO, Paulo, 2016, *Direito do Procedimento Administrativo I*, Almedina, Coimbra.
- PIMENTA, Paulo, 2020, *Processo Civil Declarativo*, Almedina, Coimbra.
- QUADROS, Fausto de et alii, 2022, *Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra.
- RIBEIRO, Maria Teresa de Melo, 1996, *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Almedina, Coimbra.
- RODRIGUES, Fernando Pereira, 2013, *O Novo Processo Civil: Os Princípios Estruturantes*, Almedina, Coimbra.
- SÁNCHEZ, Pedro Fernández, 2023, «A prova no Código do Procedimento Administrativo» *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo*, Volume II, Carla Amado Gomes, Ana F. Neves e Tiago Serrão (coord.), 6.ª Edição, AAFDL, Lisboa, pp. 253-287.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. MATOS, André Salgado de, 2004, *Direito Administrativo Geral: Introdução e princípios fundamentais, Tomo I*, Dom Queixote, Lisboa.