

A Audiência Prévia: O Direito de Ser Ouvido pela Administração Pública

A grande maioria das pessoas, não tendo formação jurídica, dificilmente ouviu falar de procedimento administrativo, quanto mais de “audiência prévia”. Porém, trata-se de um direito de grande impacto para os cidadãos que entrem em relação com a Administração Pública. De forma simples – mas não simplista –, a audiência prévia é o momento em que a Administração Pública deve ouvir os cidadãos antes de tomar determinada decisão que lhes diga diretamente respeito e que, conseqüentemente, possa prejudicar os seus direitos ou interesses.

Significa isto que, antes de ser aplicada determinada sanção ou antes de ser negado algum pedido ou tomada de qualquer medida que interfira diretamente na esfera jurídica de uma pessoa, esta deverá ter uma sede própria para apresentar os seus argumentos e ponto de vista.

Refere-nos o artigo 1.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo (CPA) que “Entende-se por procedimento administrativo a sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública”.

À primeira vista, tal definição aparenta ser verborrágica para o fenómeno que visa explicar. – Dito de uma maneira mais simples, o procedimento administrativo é o conjunto de passos que a Administração Pública tem de seguir para tomar uma decisão oficial – por exemplo, aprovar uma licença, atribuir um subsídio, aplicar uma coima ou resolver um pedido feito por um cidadão¹.

Contrariamente àquela que poderá ser a conceção popular, a Administração Pública não pode agir aleatoriamente ou arbitrariamente: antes tem de seguir regras, prazos e garantir que todos os interessados têm oportunidade de se pronunciar. Esse processo – com regras, prazos e formalidades – é o que chamamos de *procedimento administrativo*. O procedimento é, portanto, uma espécie de “caminho legal” que garante que as decisões públicas sejam tomadas com justiça, transparência e respeito pelos direitos das pessoas.

¹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 8.ª ed., Coimbra, Almedina, 2021, p. 175.

De facto, a atividade da Administração não se esgota numa simples tomada de decisões: estas têm de ser preparadas e ponderadas, pelo que a formação e execução da vontade de qualquer entidade pública pressupõem sempre um conjunto de atos e formalidades que, de forma ordenada e sucessiva, se orientam para uma determinada decisão². Assim, o Procedimento Administrativo visa “preparar e exteriorizar a prática de um ato ou a sua respetiva execução”³.

Dito de outra forma, todas as decisões da Administração Pública – especialmente aqueles que têm impacto no interesse público – devem seguir um conjunto de regras chamado procedimento administrativo. Isto significa que a Administração não pode agir de forma arbitrária: está sempre obrigada a respeitar normas jurídicas que orientam o processo de decisão. Podemos até dizer que agir administrativamente é, em si mesmo, seguir um procedimento administrativo⁴, tal é a ligação entre o que a Administração faz e as regras que deve seguir.

Deste modo, um dos objetivos⁵ desta regulação jurídica do procedimento⁶ serve precisamente para garantir a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes digam respeito.

Neste sentido, o artigo 121.º CPA define a Audiência Prévia como a sede em que “os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta”.

Assim, a audiência prévia é a fase do procedimento administrativo que visa assegurar que os interessados têm oportunidade de apresentar os seus pontos de vista e argumentos antes da tomada de decisão final pela Administração. Ou seja, as pessoas têm o direito de saber o que está em causa e de apresentar os seus argumentos ou documentos para fazerem valer os seus direitos.

² PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 20.

³ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2018, p. 271.

⁴ Cfr. ADOLFO MERKEL, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Ed. Nacional, 1980, p. 279.; AGUSTÍN GORDILLO, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013, p. 456. Por sua vez, LUÍS PINTO COLÇO ANTUNES, *O Procedimento Administrativo de Avaliação de Impacto Ambiental*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 261., chama o procedimento administrativo de “direito comum da atividade administrativa”.

⁵ Quanto aos demais objetivos da regularização do procedimento administrativo, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Op. cit.*, p. 273.

⁶ PEDRO MACHETE, *A Audiência dos interessados no procedimento administrativo*, 2.ª ed., Lisboa, UCP Editora, 1995, p. 83.

Esta fase é tida como a concretização do direito à audiência, o qual se afigura como uma manifestação particular da participação no procedimento administrativo⁷, pelo que pode ser compreendida como “o momento por excelência da participação dos particulares no procedimento administrativo, constituindo a concretização legislativa do imperativo constitucional de participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam respeito”⁸.

Porém, o conteúdo do direito de audiência levanta algumas dúvidas⁹. Afinal, que deve a Administração comunicar aos interessados? Basta dizer qual é o assunto ou tem de explicar o que tenciona decidir e porquê?¹⁰ A posição mais equilibrada – e a qual defendemos – é que a Administração deve ir mais além: não basta mostrar os documentos e formalidades que formam o procedimento, é necessário dizer qual o sentido provável da decisão e as razões que a justificam¹¹. Só assim a pessoa pode reagir de forma informada e justa.

Aliás, o dever de explicar as razões de uma decisão – chamado dever de fundamentação – está consagrado no artigo 152.º do CPA, tendo como objetivo o de garantir que a decisão foi tomada com base em critérios objetivos e que todas as questões foram devidamente ponderadas.

Assim, para que os interessados possam participar nas decisões que lhes digam respeito, devem ser previamente notificados do sentido provável da decisão, antes de esta ser tomada, tendo então a oportunidade de “pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito, bem como requerer diligências complementares e juntar documentos” (artigo 121.º, n.º 2 do CPA). Essa comunicação deve ser devidamente fundamentada, ou seja, deve conter a explicação das razões que levam a Administração a inclinar-se para determinada decisão, seja ela favorável ou desfavorável ao particular, pois só com o conhecimento dessas razões é que o interessado poderá apresentar uma resposta eficaz e devidamente fundamentada

⁷ VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em busca do ato administrativo perdido*, Coimbra, Almedina, 2016, p. 426.

⁸ Cfr, MARCELO REBELO DE SOUSA & ANDRÉ SALGADO DE MATO, *Direito Administrativo Geral, Vol. III*, Amadora, Dom Quixote, 2006, p. 127.

⁹ MARCELO REBELO DE SOUSA & ÁNDRE SALGADO DE MATOS, *Op. cit.*, p. 127.

¹⁰ VASCO PEREIRA DA SILVA, *Op. cit.*, p. 428.

¹¹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, “Fases do procedimento decisório de 1º grau”, in *Direito e Justiça*, Vol. 6 (1992), p. 29.

na audiência prévia¹². Posteriormente, a Administração deverá analisar e considerar os argumentos e motivos apresentados pelo interessado em defesa da sua posição¹³.

É ainda de referir que a audiência prévia é um direito genérico, presente em todos os tipos de procedimentos¹⁴ em que possa haver uma decisão que afete alguém de forma negativa.

Quanto à realização da audiência prévia, a regra geral é a de que esta deve efetivamente ocorrer. Não obstante, caso não se realize, a decisão final deve justificar expressamente o porquê de não se ter realizado. Regra geral, a falta de audiência configura uma violação de uma formalidade essencial do ato administrativo. No entanto, se a audiência tiver sido dispensada por decisão administrativa devidamente fundamentada e previamente notificada aos interessados, essa omissão não constitui irregularidade. Assim, sempre que a Administração Pública opte por dispensar a audiência, deve comunicar essa decisão aos interessados¹⁵.

Acresce que existem ainda outras situações em que a audiência pode ser legalmente dispensada. Nos termos do artigo 3.º, n.º 2 CPA, “os atos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas no presente Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo”. Assim, em circunstâncias excepcionais, mesmo quando não seja possível observar todas as formalidades – como a realização da audiência –, os atos mantêm a sua validade jurídica. Todavia, os prejudicados poderão ter direito a indemnização, nos termos gerais da responsabilidade civil da Administração.

Por fim, o artigo 124.º, n.º 1 do CPA enumera expressamente os casos em que a audiência prévia pode ser legalmente dispensada, conferindo um enquadramento adicional às exceções à regra da obrigatoriedade da audiência:

- a) A decisão seja urgente;
- b) Os interessados tenham solicitado o adiamento a que se refere o n.º 2 do artigo anterior e, por facto imputável a eles, não tenha sido possível fixar-se nova data nos termos do n.º 3 do mesmo artigo;

¹² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso... Vol. II, cit.*, p. 300.

¹³ PEDRO MACHETE, *Op. cit.*, pp. 489 ss.

¹⁴ PEDRO MACHETE, “A audiência prévia do contribuinte”, in DIOGO LEITE CAMPOS, *Problemas Fundamentais do Direito Tributário*, Lisboa, Vislis Editores, 1999, pp. 301 ss.

¹⁵ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 3.ª ed., Lisboa, Quid Iuris?, 2019, p. 398.

- c) seja razoavelmente de prever que a diligência possa comprometer a execução ou a utilidade da decisão;
- d) O número de interessados a ouvir seja de tal forma elevado que a audiência se torne impraticável, devendo nesse caso proceder-se a consulta *pública*, quando possível, pela forma mais adequada;
- e) Os interessados já se tiverem pronunciado no procedimento sobre as questões que importem à decisão e sobre as provas produzidas;
- f) Os elementos constantes do procedimento conduzirem a uma decisão inteiramente favorável aos interessados.

Dito isto, quando a Administração Pública está legalmente obrigada a ouvir os interessados antes de tomar uma decisão e não o faz, comete uma ilegalidade, porque falha uma etapa essencial do procedimento¹⁶: a audiência prévia.

Esta falha pode ter consequências jurídicas e existem duas possibilidades quanto à gravidade dessa omissão:

- *Anulabilidade* (artigo 163.º, n.º 1 CPA): significa que a decisão continua a existir, mas pode ser anulada por um tribunal se alguém a contestar. Esta é a regra aplicada quando se entende que o direito à audiência prévia não é um direito fundamental¹⁷;
- *Nulidade* (artigo 161.º, n.º 2, al. d)): neste caso, a decisão é considerada inválida desde o início, como se nunca tivesse existido. Esta consequência só se aplica se se considerar que o direito à audiência prévia é, de facto, um direito fundamental¹⁸.

Entre estas duas hipóteses, a posição mais comum¹⁹ – e também a nossa – é a de que, apesar de importante, o direito à audiência prévia não é um direito fundamental, como o direito à vida ou à liberdade, que estão diretamente ligados à dignidade

¹⁶ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso... Vol. II, cit.*, p. 302.

¹⁷ Neste sentido, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso... Vol. II, cit.*, p. 302.; PEDRO MACHETE, *A audiência dos interessados... cit.*, pp. 526-527.; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Op. cit.*, p. 405.

¹⁸ Neste sentido, cfr. VASCO PEREIRA DA SILVA, *Op. cit.*, pp. 429-432.

¹⁹ JOÃO CAUPERS & VERA EIRÓ, *Introdução ao Direito Administrativo*, 12.ª ed., Lisboa, Âncora Editora, 2016, pp. 366-367.

humana²⁰. Por isso, o erro da Administração não torna a decisão nula, mas sim anulável – ou seja, pode ser corrigido se for contestado.

Por sua vez, a audiência prévia pode realizar-se de duas formas: por escrito ou oralmente (isto é, de forma presencial, como se fosse uma reunião). Esta possibilidade está prevista no artigo 122.º CPA. À partida, competirá ao órgão responsável pela direção do procedimento decidir por qual modalidade optar.

A audiência escrita é a forma mais comum: a Administração envia uma notificação ao interessado, que depois tem pelo menos 10 dias para responder por escrito, apresentando os seus argumentos, documentos ou qualquer outra informação que considere relevante (artigo 122., n.º 1 CPA).

Já a audiência oral pode realizar-se pessoalmente ou, se houver meios técnicos e motivo justificado, por videoconferência. Esta modalidade é mais próxima de uma conversa formal. Durante a audiência é feita uma ata, ou seja, um registo escrito com um resumo do que foi dito. O cidadão pode também entregar um documento escrito com os seus argumentos durante ou depois da audiência (artigo 123.º, n.º 4 CPA).

Por outro lado, a ausência do interessado não constitui, por si só, motivo para o adiamento da audiência, exceto se apresentar justificação até ao momento fixado para a sua realização, caso em que a audiência deverá ser adiada (artigo 123.º, n.º 2 do CPA).

A audiência prévia, embora pouco conhecida fora do meio jurídico, é um dos momentos mais relevantes do procedimento administrativo ao permitir que qualquer pessoa possa ser ouvida antes da Administração tomar uma decisão que a possa prejudicar.

Num Estado de Direito, onde o poder público está sujeito à lei, não basta que as decisões sejam legalmente possíveis: devem também ser justas, transparentes e participadas. É precisamente esse o papel da audiência prévia: dar voz ao cidadão, garantir que os seus argumentos são tidos em conta e assegurar que a decisão final reflete uma análise ponderada e respeitadora dos direitos envolvidos.

Como tal, saber que existe – e saber como funciona – é um passo importante para qualquer cidadão que queira exercer os seus direitos com informação e consciência.

²⁰ Também neste sentido, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso... Vol. II, cit.*, p. 302.

Jorge Filipe de Carvalho

Jurista em prestação de serviço

à PJM Advogados | Patrícia de Jesus Monteiro

04/09/2025