

Nuno Falé

De: Isilda Carvalho
Enviado: quinta-feira, 27 de Junho de 2013 16:23
Para: Gab Apoio Ministro - MJ
Cc: António Costa Moura
Assunto: FW: Projeto de revisão do CPA. REF<COR_2098/2013>
Anexos: Parecer CPA.pdf

ISILDA CARVALHO
Secretária



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Gabinete da Ministra da Justiça
Praça do Comércio
1149-019 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 213 212 431
www.portugal.gov.pt

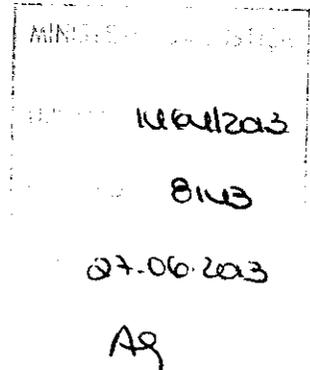
De: ANMP, sg [mailto:mjseco@mune2.anmp.pt]
Enviada: quinta-feira, 27 de Junho de 2013 16:18
Para: Isilda Carvalho; Gab Ministra da Justiça
Assunto: Projeto de revisão do CPA. REF<COR_2098/2013>

Ex.mo Senhor
Chefe de Gabinete de
Sua Excelência a
Ministra da Justiça

Na sequência do vosso pedido remetemos em anexo a 1ª abordagem da ANMP, relativamente ao projeto de revisão do CPA.

Com os melhores cumprimentos

Artur Trindade
Secretário Geral da ANMP



Ass: Projeto de revisão do Código do Procedimento Administrativo

Parecer da ANMP – primeira aborgagem

O projeto legislativo em análise constitui uma profunda revisão do CPA, redefinindo o seu âmbito objetivo e subjetivo, reforçando princípios gerais da atividade administrativa já existentes e aditando novos princípios, colocando em paralelo, numa perspetiva procedimental, os particulares e a administração como titulares de situações jurídicas subjetivas, moderniza e dinamiza o procedimento administrativo, permitindo a sua instrução por meios eletrónicos e possibilitando a sua maior celeridade através da celebração entre os sujeitos da relação procedimental os denominados acordos endoprocedimentais, reequaciona a distribuição das tarefas de direção do procedimento e reforça as garantias de imparcialidade e de isenção no seu relacionamento com os particulares. É ainda consagrado o regime substantivo dos regulamentos administrativos.

Sobre as alterações propostas e incidindo essencialmente sobre as matérias que têm repercussão na atividade autárquica, a ANMP faz as seguintes considerações:

Artigo 1º

Definições

A introdução da alínea b) conduz a um alargamento excecional do âmbito do procedimento administrativo, passando este a abranger realidades até agora informais, como, por exemplo, a realização de inquéritos de opinião. Aquele alargamento conduz, ainda, a uma sobrecarga burocratizadora para a Administração, além de que, a pretensa envolvência do alargamento cabe perfeitamente na alínea c), pelo que se propõe a eliminação da alínea b).

Artigo 5º

Princípio da boa administração

A especificação dos critérios de eficiência e economicidade deveria ser suprimida, dado que, a consagração dos mesmos pode levar, com alguma facilidade, à conclusão, por exemplo, de que a atribuição de determinado apoio a uma entidade possa ser considerado ilegal.

Artigo 6º

Princípio da igualdade

A Administração Pública relaciona-se com pessoas singulares e com pessoas coletivas, pelo que, o princípio da igualdade deve-se estender a todas as pessoas e não apenas às pessoas singulares.

Artigos 14º e 19º

Princípio da administração eletrónica/Colaboração com a União Europeia

Porque não se tratam de princípios sob o ponto de vista substantivo devem ser eliminados como tal. A administração eletrónica é instrumental e procedimental e não deve ser vista como um princípio. A colaboração com a União Europeia faz parte do dever de cooperação das entidades administrativas.

Artigo 20º

Órgãos

A definição de órgãos apresentada é meramente doutrinal, não tendo, no âmbito do presente código, qualquer justificação de existência.

Artigo 21º

Presidente e secretário

Relativamente ao nº 3, a atuação do presidente é tomada num quadro de excecionalidade, pelo que, se o presidente encerrar a reunião, como se procede para criar condições à tomada da decisão revogatória?

Propõe-se que a parte relativa à revogação da decisão do presidente seja suprimida.

Relativamente ao nº 4, propõe-se que a última parte seja suprimida, por se revelar supérflua a enumeração dos meios de reação do presidente contra deliberações tomada pelo órgão a que preside.

Artigo 24º

Reuniões extraordinárias

Relativamente ao nº 3, se o prazo para a convocatória da reunião é fixado em dias, só pode ser fixado em dias e não em horas, pelo que se propõe a substituição das 48 horas por 2 dias úteis.

Relativamente ao nº 5, propõe-se que a publicitação da convocatória num jornal de circulação nacional ou local seja suprimida

Artigo 25º

Ordem do dia

Relativamente ao nº 1, propõe-se que seja suprimida a expressão “salvo disposição especial em contrário”, dado que o órgão não pode deliberar sobre assuntos que não constem da ordem do dia.

Relativamente ao nº 2, o prazo para a entrega da ordem do dia deve ser fixado em dias e não em horas, pelo que se propõe a substituição das 48 horas por 2 dias úteis.

Artigo 26º

Objeto das deliberações

Relativamente ao nº 1, propõe-se, por ser mais correta, a manutenção da redação anterior do preceito e a referência aos “assuntos incluídos”. Vd nº 2.

Artigo 27º

Reuniões públicas

O prazo deve ser é fixado em dias e não em horas, pelo que se propõe a substituição das 48 horas por 2 dias úteis.

A intervenção dos assistentes é remetida para o final da ordem do dia sem qualquer razão. Por que não deixar ao critério do órgão?

Propõe-se ainda a exigência de inscrição prévia para a intervenção sobre assuntos não constantes na ordem do dia, sob pena de não ter qualquer utilidade a intervenção (por não existir informação disponível dos membros dos órgãos).

Por último, a frase “expressar opiniões”, pode transformar o órgão numa tribuna de debate de político sem qualquer relevância

Artigo 31º

Formas de votação

Propõe-se que o escrutínio secreto seja substituído por votação secreta, uma vez que, há sempre escrutínio, quer na votação nominal quer na votação secreta.

A decisão, em caso de dúvida, deve ser do órgão e não do presidente, tal como constava no regime anterior.

Artigo 33º

Empate na votação

Ver anotação 1 ao artigo 31.º, relativamente ao escrutínio secreto.

Artigo 34º

Ata da reunião

Relativamente ao nº 1, a introdução de alguns conteúdos (relevante para o conhecimento/apreciação da legalidade das deliberações tomadas) pode trazer dificuldades significativas na elaboração das atas.

Mantendo-se o conceito de serem elaboradas por resumo, deve ficar ao critério do órgão a definição do conteúdo da mesma.

Relativamente ao nº 4, não faz sentido a exigência da existência de livro de atas. As atas devem ser elaboradas de forma avulsa e depois encadernadas em livro.

Relativamente ao nº 5, apresenta uma manifesta confusão entre os conceitos de atos de aprovação e atos de assinatura da minuta.

O que é juridicamente relevante para a formalização da vontade do órgão colegial é a deliberação de aprovação, que é indistinta para a ata e para a minuta, o ato de assinatura daqueles documentos em nada releva para a sua eficácia.

A última parte do preceito, que se assinala, poderá constituir uma fonte de problemas, dado que, se a ata não “reproduzir” as deliberações (sendo mais correto utilizar registrar), a mesma é, juridicamente, falsa, no entanto nenhuma consequência pode ter para a eficácia das deliberações tomadas.

Artigo 37º

Fixação da competência

Nº 1, propõe-se que seja suprimido “de facto”.

Artigo 38º

Questões prejudiciais

Al. c) do nº 2, a explicitação expressa de conceito “causar graves prejuízos para interesses (...) privados” pode acarretar, para os procedimentos levados a cabo pelas Autarquias Locais, graves consequências. Por exemplo, imagine-se o impacto que pode resultar da necessidade de cessar a suspensão de um procedimento relativo a um ato de licenciamento que tem subjacente uma apreciação judicial ainda a decorrer.

Artigo 41º

Apresentação de requerimento a órgão incompetente

Relativamente ao nº 1, o uso da palavra “texto” não é o mais correto.

Relativamente ao nº 2, a opção tomada importa uma desnecessária burocratização do procedimento, com graves prejuízos para os requerentes, entendendo-se que a solução deveria passar pela obrigatoriedade de remessa oficiosa, com notificação ao requerente.

Artigo 44º

Delegação de poderes

Dadas as dificuldades de aplicação prática a que o conceito de “atos de administração ordinária” deu origem, propõe-se que o legislador proceda à clarificação legal do seu âmbito.

Artigo 46º

Subdelegação de poderes

A restrição aqui introduzida não tem qualquer justificação e cria obstáculos desnecessários ao bom funcionamento da administração.

Ressalvados os limites legais, a avaliação do âmbito da delegação e da subdelegação deve competir ao órgão competente para a decisão.

Artigo 48º

Menção da qualidade de delegado ou subdelegado

Relativamente ao nº 2, a formulação deste preceito não reveste qualquer utilidade, nem se vê o que se pretende salvaguardar quanto à referência de não prejudicar o exercício de direitos. Afigura-se-nos estarmos perante um lapso de escrita.

Tal conclusão resulta não só da evidente incorreção gramatical da frase inserta nesse preceito, mas sobretudo da incongruência que ressalta entre o seu alcance e a prática da aplicação/interpretação do próprio CPA que sempre tem feito corresponder à falta

de elementos como sejam a menção da delegação ou subdelegação a invalidade do respetivo ato, salvaguardando a garantia do exercício dos direitos dos interessados.

Ora, parece-nos que o legislador não quis inverter tal tendência- opção que resulta clara se atentarmos desde logo ao disposto no Artigo 161.º n.º 5 b) que consagra a possibilidade de o juiz afastar o efeito anulatório quando a *"anulabilidade decorra de vício formal ou procedimental que não tenha tido qualquer influência na decisão"*.

Neste sentido, e em consonância com o expandido, entendemos que o artigo em apreço deveria estar redigido nos seguintes termos:

"(...) 2- A falta de menção da delegação ou subdelegação no ato praticado ao seu abrigo, ou a menção incorreta da sua existência e do seu conteúdo, embora afete a validade do ato, não prejudica o exercício dos direitos dos interessados."

Artigo 49º

Poderes do delegante ou subdelegante

Por confronto com o regime atualmente contido nos artigos 40º e 138º do CPA, o projeto poderá vir a gerar um entendimento significativamente diferente do há muito consolidado, quanto ao enquadramento e motivação da revogação pelo delegante de atos praticados pelo delegado, tal como resulta da conjugação do presente artigo com o 168º do projeto em análise.

Artigo 53º

Iniciativa

O procedimento pode ter início, também, de forma mista, ou seja, pode resultar de um impulso do interessado, mas carecer de intervenção da administração, por exemplo, a situação de um particular solicitar a abertura de um concurso para a atribuição de licença de táxi.

Artigo 58º

Instrução por meios eletrónicos

Relativamente à **al. b) do nº 3**, não se vislumbra quais os objetivos prosseguidos pelo código com a formulação assinalada, nem a forma como há-de ser dado cumprimento: o que significa a obtenção de “assinatura eletrónica”?

É equivalente a código de acesso? O que se pretende significar com “demais meios necessários”? No limite poderia implicar o fornecimento do próprio equipamento!

Os normativos relativos à instrução por meios eletrónicos apresentam alguma incongruência com as formas de notificação, que continuam a prever como regra a notificação por correio registado. Deve suscitar maior cautela a conjugação de documentos em papel com a instrução por meios eletrónicos, assim como devem ser realistas as normas sobre utilização de plataformas eletrónicas (sendo infelizmente um exemplo dessa necessidade de realismo a recente experiência com o licenciamento zero)

Artigo 59º

Balcão único eletrónico

Dever-se-á salvaguardar a interoperabilidade com o balcão único dos Municípios, para que os critérios sejam aceites mediante protocolo a celebrar com as autoridades administrativas. Estes, deverão definir os meios e condições de acesso às bases de dados públicas e autorizações para aceder aos registos e notariado bem como critérios de validação dos atos na interação direta com cidadãos.

Artigo 60º

Comunicações por telefax ou meios eletrónicos

Há aqui um manifesto interesse no que respeita à possibilidade de realização de notificações por telefax, que o legislador havia consignado, como opção da Administração, no já distante ano de 1999, através do Decreto-Lei nº 135/99.

Não se vê qualquer justificação para esse interesse, até pela celeridade e economia que tal meio de notificação representa.

Deste modo, uma vez que o código não revoga aquele diploma, a opção pela notificação via fax continuaria a ter aplicação prática como até aqui.

Pelas razões referidas entende-se que o preceito deva manter-se apenas para as comunicações por meios eletrónicos.

Deverá ser concretizado o que se entende por «serviço público de caixa postal eletrónica». Será o mesmo critério utilizado pela Autoridade Tributária, nos termos do n.º8 do artigo 38º do CPPT?

Artigo 62º

Acordos endoprocedimentais

A possibilidade de acordos endoprocedimentais poderá vir a criar situações de potencial desigualdade no âmbito de procedimentos que, por regra, têm a sua normal tramitação exaustivamente prevista, sem qualquer margem de discricionariedade, sendo estes os procedimentos dominantes na atividade administrativa autárquica.

O n.º2 deveria concretizar mais exemplos (para além da audiência oral) de procedimentos objeto de acordos endoprocedimentais.

Artigo 63º

Capacidade procedimental dos particulares

Questiona-se quem são os “particulares” e se as pessoas coletivas e as associações aqui estão contempladas.

Artigo 64º

Legitimidade dos particulares

Al. a) do nº 2 - Particulares ou cidadãos? E as pessoas coletivas?

Al. c) do nº 2, limitar a legitimidade das autarquias locais aos “interesses nas áreas das respetivas circunscrições”, não faz muito sentido (e é de duvidosa constitucionalidade) e, em áreas tão transversais a todo o território nacional, como a proteção de interesses difusos, nomeadamente, no ambiente, saúde pública, ordenamento do território, a limitação à circunscrição retira qualquer efeito útil ao âmbito de aplicação do preceito.

Artigo 65º

Responsável pela direção do procedimento

Relativamente ao nº 4 do preceito, o que significa a delegação em membro do órgão ou a “agente” dele dependente?

Não se afigura razoável a previsão legal da obrigatoriedade de delegação do poder de direção do procedimento ao ponto de se exigir fundamento para a sua não delegação. Propõe-se a reformulação do preceito no sentido de ficar no critério do órgão competente para a decisão final escolher, em cada caso, qual a melhor opção a tomar quanto à direção da instrução do procedimento.

Artigo 66º

Solicitação de auxílio administrativo

Na epígrafe, propõe-se a substituição de «auxílio», por colaboração.

Deve ser concretizado o que se entende por «dilação excessiva na sua prestação»

Artigo 67º

Instituição e convocação das conferências procedimentais

Trata-se de um mecanismo útil para a concertação da intervenção das diversas entidades com competências concomitantes num determinado procedimento complexo. Todavia, há necessidade de prever o regime da impugnação contenciosa dos atos aí praticados.

Artigo 70º

Conclusão da conferência procedimental

O prazo de 60 dias é contável a partir de que ato? Da decisão de realização da conferência? Para isso não serão precisos 60 dias, prorrogáveis!

Artigo 71º

Casos de impedimento

A emissão de pareceres por membros do órgão colegial competente para a decisão final no quadro da preparação ou efetivação das respectivas reuniões não é considerado um caso de impedimento. Ora, sendo os pareceres fundamentais para a tomada de decisão final, entendemos que esta situação deve recair nas situações de impedimento.

Relativamente ao n.º 3, a descrição de “responsável pelo procedimento ou qualquer outro sujeito público da relação jurídica procedimental” carece de adequada concretização jurídica, uma vez que, dada a amplitude como se encontra formulada, na prática, não vai ter concretização.

Igualmente o n.º 3, apresenta-se de difícil cumprimento, uma vez que não parece razoável exigir ao responsável pelo procedimento ou qualquer outro sujeito público da relação jurídica que conheça todas as relações jurídicas privadas que se possam ter estabelecido entre quaisquer entidades consultoras ou outras e qualquer dos sujeitos privados participantes na relação procedimental, sendo que a declaração prevista no n.º 4 do artigo não resolve o problema, pois, depende, antes de mais, da iniciativa da entidade privada, sendo que a sanção pela eventual ausência de declaração devida recai (aparentemente, apenas) sobre o responsável pelo procedimento ou qualquer outro sujeito público da relação jurídica.

Artigo 79º

Direito dos interessados à informação

Relativamente ao nº 1, a formulação ampla “sempre que o requeiram” pode levar a que, em certas situações, o pretense exercício do direito se transforme num obstáculo ao funcionamento dos serviços. Disso é exemplo certos procedimentos resultantes de “reclamações” relativamente a incomodidades resultantes do funcionamento de estabelecimentos comerciais que, sistematicamente, são interpoladas por um único reclamante. Para o adequado funcionamento da administração, propõe-se que deveria ser estabelecido um prazo de intervalo de 60 dias para nova solicitação.

Artigo 80º

Consulta do processo e passagem de certidões

Quanto ao nº 1: Relativamente à consulta do processo, questiona-se que processos se encontram aqui incluídos, ou seja, se se encontram incluídos também os que não têm interesse jurídico?

A restrição relativa à consulta de processos que contenham documentos classificados pode estar ferida de inconstitucionalidade. Não se vê a razão pela qual não pode haver o exercício do direito de consulta desde que salvaguardada a parte do processo que contenha informação classificada.

Artigo 81º

Certidões independentes de despacho

Relativamente ao nº 1, não se entende a que despacho se refere o legislador.

Propõe-se que a redação do preceito seja reformulada no sentido de definir apenas a legitimidade para o exercício do direito à informação por parte dos interessados diretos ou titulares com interesses legítimos.

Quanto à competência para decidir sobre os prazos de resposta aos pedidos apresentados, sugere-se que aquela competência deve ser remetida para os respetivos órgãos administrativos.

Propõe-se, ainda, que seja fixado prazo de validade para as certidões (por exp. 1 ano) sob pena de a mesma poder ser utilizada quando a realidade fatural já em nada corresponda ao que foi certificado.

Artigo 82º

Extensão do direito de informação

Com a obrigação de formulação de documento escrito o legislador segue uma via desnecessariamente burocratizante e olvida a possibilidade de utilização dos meios eletrônicos.

Artigo 86º

Admissibilidade de medidas provisórias

Propõe-se que o nº 4 seja suprimido, dado que a impugnabilidade do ato administrativo resulta do regime legal.

Não se vislumbra o que o legislador quer dizer com “imediatamente”.

Artigo 87º

Caducidade das medidas provisórias

A limitação do prazo de vigência das medidas provisórias em 180 dias pode revelar-se muito prejudicial para o interesse público.

Atendendo ao apertado limite de proporcionalidade a que as medidas têm de obedecer, deve ser livre a decisão sobre a sua alteração ou revogação, e o interessado poderá sempre fazer valer os seus direitos.

Artigo 93º

Petições

A opção de obrigar à fundamentação jurídica das petições é claramente uma exigência excessiva e deve ser suprimida, dado que, ninguém acredita que seja apresentada uma petição sem fundamento, pelo menos implícito, fora isso, a Administração Pública deve ponderar e analisar todas as petições apresentadas.

Artigo 94º

Projeto de regulamento

A presente exigência do código é impraticável no caso das Autarquias Locais e, como tal, deve ser rejeitada.

Por razões decorrentes da Lei das Finanças Locais, o estabelecimento de taxas pelos serviços prestados já se encontra sujeita a fundamentação técnico-económica.

Para além disso, a fórmula ampla escolhida pelo legislador para ponderar “custos e benefícios das medidas projetadas” vai criar um impedimento legal futuro à criação de qualquer regulamento: o que são custos e benefícios da aprovação de um regulamento sobre a fixação de critérios para a atribuição de subsídios? Ou do regulamento que estabelece o regime de fardamento do pessoal? Ou do regulamento de limpeza de espaços públicos? Nem sempre é possível a mensurabilidade das medidas propostas em regulamentos.

Artigo 95º

Audiência dos interessados

Não se entende de que procedimento administrativo está o legislador a falar.

Artigo 96º

Consulta pública

É imprescindível que o legislador possa esclarecer o que entende por “jornal oficial da entidade”: o boletim municipal, no caso das autarquias locais preenche o requisito?

A exigência da apresentação escrita não permite a comunicação eletrónica?

Artigo 98º

Dever de notificação dos atos administrativos

Propõe-se a simplificação do preceito no sentido de “Os atos administrativos são notificados aos interessados.”

O legislador, sem razão aparente, elimina a dispensa de notificação (pelo menos) dos atos que sejam praticados oralmente na presença dos interessados. É uma opção que burocratiza (e encarece) desnecessariamente o procedimento sem qualquer vantagem para os interessados.

Para uma melhor proteção dos seus interesses poder-se-ia consagrar, ainda, a gratuidade da notificação da decisão formada oralmente.

Propõe-se que seja reposta a dispensa de notificação.

Artigo 102º

Forma de notificação dos atos administrativos

A obrigatoriedade do recurso sistemático ao registo das notificações vai trazer enormes custos sem qualquer vantagem (e muitos inconvenientes) para os notificandos, que, encontrando-se ausentes, têm de se deslocar aos Serviços Postais para procederem ao levantamento das mesmas;

A **al. c) do nº 2** não prevê a notificação por transmissão eletrónica quando não exista assinatura eletrónica avançada certificada. Trata-se de uma opção que é louvável em termos de notificação, mas que, enquanto existirem os atuais constrangimentos, desde logo de natureza financeira, vai manter inviável o seu uso, tendo-se de recorrer ao registo, com encargos insuportáveis para a Administração.

Desde que os interessados manifestem o seu acordo, não se vê razão para que as notificações não possam ter lugar através de simples mensagem automática.

Propõe-se que **n.º 2** seja suprimido por se tratar de um conceito que, além do mais, pode trazer consequência. Por exemplo, a solicitação à PSP para a realização de notificações, a ser concretizada, não é efetuada por trabalhador, mas por funcionário.

Sugere-se que o **número 4** seja simplificado e melhorado, dado que, não se encontra razão para o procedimento ser diferente no caso de haver incerteza das pessoas e no caso de haver incerteza do lugar.

É, também, manifesto que a afixação de edital na porta de casa da última residência conhecida do notificando, no caso de lá residir outra pessoa, poderá ser uma manifesta fonte de conflitos.

A obrigatoriedade da publicação, a nível regional ou local, de anúncio em jornal de circulação nacional ou local, para ser conhecido acarreta custos para os interessados, pelo que, propõe-se que o anúncio seja publicado em edital e na Internet, no sítio institucional da entidade pública, devendo ser suprimidas as restantes soluções.

Artigo 103º

Perfeição das notificações dos atos administrativos

Parece-nos que a opção pela presunção de notificação somente no 25º dia posterior ao seu envio, em caso de ausência de acesso à caixa postal eletrónica é manifestamente exagerada face à presunção de notificação no 3º dia. Prevista no n.º1, para além das consequências da desigualdade daí decorrente.

Artigo 105º

Requerimento inicial

Apenas se encontra previsto o requerimento individual no âmbito do preceito. E nos casos de apresentação de uma candidatura a dar início a um procedimento, quais as regras a aplicar?

A obrigatoriedade de indicação da data, do “estado” e da “profissão” no requerimento, não têm qualquer relevância para a natureza do procedimento e, além do mais, pelo menos no caso da profissão, é um dado confidencial. Parece-nos mais importante, a indicação do NIF e um contacto telefónico.

É óbvio que, caso se trate de uma pessoa coletiva, a imperatividade do regime já não funciona.

Quer a profissão, quer o estado civil, por serem irrelevantes para a generalidade dos requerimentos, devem ser suprimidos.

Nos requerimentos coletivos previstos no nº 3, deveria ser obrigatória a indicação de um representante de todos os subscritores para efeitos de registo, de notificação, de audiência, por exemplo, sob pena de obrigar à intervenção de todos, em todos os atos procedimentais.

Artigo 107º

Apresentação dos requerimentos em representações diplomáticas ou consulares

No que concerne à remessa dos requerimentos, por parte das representações diplomáticas ou consulares, aos órgãos a quem sejam dirigidos propõe-se que o n.º 2 preveja um prazo mínimo, de resto à semelhança do que resulta do n.º 2 do artigo 106.º.

Artigo 109º

Registo de apresentação de requerimentos

Propõe-se a adequações do preceito de modo a dar resposta às necessidades decorrentes do registo de requerimentos coletivos, abaixo assinados, entre outros.
Se for designado representante dos subscritores o registo será feito em nome deste?

Artigo 110º

Recibo de entrega de requerimentos

No que respeita à emissão automática do recibo comprovativo da entrega dos requerimentos por transmissão eletrónica de dados, parece-nos importante ter presente que apesar das vantagens associadas aos denominados os selos temporais ou “timestamps”, desde logo, em termos de agilização processual, os mesmos têm custos associados os quais terão de ser ponderados.

Artigo 111º

Outros escritos apresentados pelos interessados

Em vez da criação deste preceito individual, cuja aplicação prática irá trazer as maiores dificuldades, o Código deveria proceder à simplificação do conteúdo e do tratamento do documento inicial do procedimento, nas suas variadas formulações, incluindo os de caráter coletivo, e definir um tratamento, igualmente simplificado, quanto às operações de registo e tratamento inicial.

Artigo 117º

Forma de prestação de informações ou da apresentação de provas

Reitera-se a crítica ao caráter desnecessariamente burocratizante da opção do Código nas exigências que faz pelo recurso à forma escrita.

Artigo 118º

Falta de prestação de provas

Atendendo a que a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados pode ter lugar por escrito ou oralmente (cfr. o n.º 1 do artigo 117.º), parece-nos indispensável que o regime vertido no artigo 118.º seja revisto, na medida em que o n.º 1 de tal norma apenas respeita apenas à prestação verbal.

Artigo 121º

Audiência escrita

Afigura-se essencial que o legislador resolva a situação decorrente da concretização da audiência no caso de procedimentos coletivos: se for designado / obrigatório designar um representante dos subscritores, basta a audiência deste para o cumprimento do pressuposto legal?

Nos casos de emissão de parecer obrigatório desfavorável quem se encontra obrigado a realizar a audiência: a entidade que emite o parecer ou o decisor final do procedimento?

Questão da terminologia empregue em matéria de audiência prévia: artigo 120.º faz referência ao “responsável pela direção do procedimento” e os demais artigos (cfr. o artigo 121.º e ss. da proposta) continuam a aludir ao “órgão instrutor” – que é a expressão constante do CPA atualmente em vigor -.

Artigo 122º

Audiência oral

Relativamente ao nº 5, qual o prazo para o interessado juntar as alegações escritas, posteriormente à diligência.

Artigo 126º

Prazos para a decisão dos procedimentos

Relativamente ao nº 3, propõe-se que seja definido o âmbito de “formalidades especiais” para uma adequada segurança jurídica da aplicação do preceito.

Relativamente ao nº 5, o prazo fixado neste número é inadequado e inexecutável nos termos em que se encontra estabelecido, o que se pode verificar através do seguinte exemplo: O início oficioso de um processo de expropriação de um bem por utilidade pública, pelas complexidades administrativas de que se encontra revestido, em caso algum pode levar à caducidade no prazo de 180 dias.

Entende-se, também, que todo o preceito se encontra formulado com o objetivo de apuramento de responsabilidade disciplinar. Justifica-se?

Artigo 128º

Atos tácitos

Parece-nos útil a manutenção do regime vertido no n.º 3 do atual artigo 108.º do CPA com rol exemplificativo de atos administrativos dependentes de aprovação ou autorização prévia.

Artigo 130º

Deserção

O legislador deveria resolver as inúmeras questões que resultam da ocorrência da declaração de deserção, nomeadamente:

- O interessado pode requerer a continuação do procedimento, tendo em vista o regime do nº 2?
- Fica obrigado a formular novo requerimento e, conseqüentemente, novo procedimento? Se sim, porque a razão do nº 2?
- Se o procedimento for declarado deserto, o interessado é obrigado a pagar a totalidade das taxas como se o procedimento seguisse até final?

Não obtendo resposta afirmativa a qualquer uma destas questões, qual a vantagem para o interesse público na utilização desta regra?

Artigo 131º

Falta de pagamento de taxas ou despesas

A redação do preceito coloca a questão de se saber se a extinção do procedimento tem, como consequência, a extinção do direito. Não sendo este o entendimento, então, o preceito deveria ser reformulado e remetido para o regime geral da deserção.

Artigo 141

Invalidade (regulamentos)

Deverá a norma ser concretizada quanto ao tipo de invalidade de que os regulamentos padecem quando se mostrem desconformes com a CRP e a lei.

Aliás, atento o regime previsto no artigo 142.º do projeto em análise, desde logo, o facto da invalidade do regulamento ser invocável a todo o tempo por qualquer

interessado e poder ser declarada, também, a todo o tempo pelos órgãos administrativos competentes, parece-nos tratar-se de uma situação de nulidade (regime da invalidade mais grave) e não de anulabilidade.

Para obviar quaisquer dificuldades de natureza constitucional deverá a redação do n.º2 ser coincidente com o texto do artigo 241º da CRP, designadamente no que concerne ao relacionamento dos regulamentos emanados pelas autarquias de «grau superior».

Artigo 148º

Forma dos atos

Relativamente ao n.º 2 do preceito, a ata não é uma formalização escrita?

Afigura-se que deverá ser reequacionada a consequência jurídica da não “consignação” em ata dos atos dos órgãos colegiais, por exemplo, a aprovação de um licenciamento por um órgão colegial que não seja consignada em ata é um requisito de eficácia? Ou de validade?

Artigo 149º

Menções obrigatórias

Se o ato se materializa pela consignação em ata decorrente da aprovação, como se cumpre a exigência legal da assinatura do presidente do órgão colegial?

O ato (proposta) que é aprovado pode (e em muitos casos é) ser assinado por qualquer membro do órgão. E nessa fase é apenas de uma proposta que é apresentada e que, a final, não é aprovada favoravelmente, mas rejeitada. Como compatibilizar esse facto com a menção obrigatória exigida pelo código?

Artigo 157º

Termos da publicação obrigatória

A expressão “publicação oficial adequada” não se mostra suficientemente clara em termos interpretativos.

Nos casos de publicação obrigatória - que no caso das Autarquias Locais deveria ser excecional, mantendo-se a obrigatoriedade da disponibilização permanente das atas das reuniões no sitio da internet – deveria ser feita no Diário da República, sob pena de ser mantido um regime incongruente em que o cidadão não sabe onde encontrar um ato sujeito a publicação obrigatória podendo, por exemplo, ignorar se a autarquia dispõe de Boletim ou qual a sua publicação regular.

Relativamente ao conteúdo da publicação o código limita-se a exigir que constem de forma clara as menções exigidas para o ato.

Entende-se que deveria ser exigido, também, de modo expreso que as imagens, mapas ou gráficos para que o ato remeta sejam igualmente publicitados, de modo claro para qualquer observador, por exemplo, através de digitalização e publicação obrigatória na internet, com identificação do respetivo endereço no documento publicado em suporte de papel ou na comunicação eletrónica.

Além disso, e ocorrendo mais de uma publicação dos atos, o código deve definir o momento relevante em que o ato se considera publicado: publicação em edital? No Diário da República? No momento em que o interessado teve conhecimento do ato através da concreta publicação obrigatória? No momento da notificação do ato, mesmo que a publicação, apesar de obrigatória, não tenha ocorrido?

Artigo 159º

Atos nulos

Quem afere se se trata de «factos inverídicos»?

Artigo 161º

Atos anuláveis e regime da anulabilidade

Parece-nos que se deveria manter o prazo dentro do qual os atos anuláveis podem ser anulados pela administração, não se limitando a remeter para os «prazos legalmente estabelecidos».

Artigo 163º

Ratificação, reforma e conversão

Não obstante se admitir a possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, a possibilidade de os mesmos serem objeto de reforma ou conversão, suscita-nos muitas reservas, para além de tal regime ser manifestamente incompatível com o disposto no n.º 1 do artigo 160.º nos termos do qual “o ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade.”

Artigo 167º

Condicionismos aplicáveis à anulação administrativa

O que se deverá entender por «danos anormais»?

Artigo 176º

Legalidade da execução

A execução coerciva dos atos administrativos passa a ser permitida apenas quando a lei assim o preveja. Trata-se de uma opção que reduz os poderes da administração no desempenho e defesa do interesse público, retirando-lhe meios para exercer os seus poderes e competências.

Esta opção do legislador põe em causa o privilégio de execução prévia como regra geral da atuação administrativa, facto com o qual não podemos deixar de manifestar veemente discordância; não por representar uma diminuição dos poderes tradicionalmente cometidos às entidades administrativas, mas principalmente pelo resultado contraproducente que aportará para a eficiência da sua atividade (eficiência esta que, em teoria, se assume como baluarte desta revisão).

De facto, estamos em crer que fazer depender a execução coerciva de uma específica previsão legal e, na sua falta, de prévio recurso à via jurisdicional se traduzirá *i)* num

acréscimo de morosidade dos procedimentos administrativos *ii)* numa sobrecarga injustificada e desnecessária do trabalho dos tribunais, já de si tão incapazes de cumprir a sua função em tempo útil *iii)* em consequência do que foi dito, numa diminuição preocupante da tutela efetiva dos interesses dos particulares que tinham neste mecanismo uma forma célere de salvaguarda perante situações lesivas.

Se, de acordo com o enunciado no preâmbulo deste projeto, foi a matriz francesa que inspirou este retrocesso, parece-nos que tal ideia deveria ter sido articulada com a realidade do nosso País.

O conceito de «extrema urgência» pode suscitar dúvidas relativas ao seu preenchimento devendo ser mantido o «estado de necessidade» justificativo da preterição do processo legal, quer no âmbito do princípio da legalidade – artigo 3º, n.º2, bem como no que concerne à ressalva prevista no n.º2 do artigo 177º, com a epígrafe «Decisão de proceder à execução».

Artigo 199º

Procedimentos pré-contratuais

Relativamente à formação de contratos administrativos aos quais não seja aplicável nem o Código dos Contratos Públicos (CCP), o CCP preceitua que os mesmos devem observar, quer os preceitos constitucionais e os princípios gerais da atividade administrativa, quer as normas constantes do Código de Procedimento Administrativo, com as necessárias adaptações (cfr. o n.º 6 do artigo 5.º do CCP), pelo que se considera que o preceito em apreço nada acrescenta podendo, inclusive, gerar alguma confusão.

Artigo 200º

Regime substantivo

No que concerne aos contratos sujeitos a um regime de direito privado em que os entes públicos - despidos da sua veste de direito público – contratualizam como se se tratassem de privados, parece-nos desproporcionado submetê-los à observância das

disposições do CPA que concretizam os preceitos constitucionais e os princípios gerais da atividade administrativa, propondo-se assim a eliminação do n.º 2 do artigo 200.º.

Vacatio legis

Considera-se que a vacatio legis do diploma deve ser suficiente para uma correta apreensão de todas as alterações que venham a ser introduzidas no Código, bem como para a adoção das medidas organizativas e de suporte necessárias, parecendo desejável que esse prazo seja de seis meses, ou, pelo menos, que não seja inferior a três meses.

Em conclusão:

Em face do exposto e sem prejuízo de se considerar o CPA um dos diplomas mais estáveis na ordem jurídica portuguesa, reconhece a ANMP a necessidade de se proceder à revisão do presente Código face às inúmeras questões suscitadas no âmbito da sua aplicação bem como a sua adaptação a outros diplomas que, contendo disciplina administrativa, foram surgindo ao longo destes anos.

Não obstante, vemos com preocupação algumas das soluções propostas e que têm um impacto direto na atividade das autarquias. Referimo-nos em concreto ao alargamento do conceito de «procedimento», à execução de atos, aos requisitos dos regulamentos e à publicidade dos atos, sem prejuízo dos restantes aspetos assinalados no presente parecer.

Nestes termos, aguarda-se que sejam introduzidas as alterações propostas, as quais, não desvirtuando o objeto da presente reforma, agilizarão a atividade administrativa, sem diminuição das garantias dos particulares (pessoas singulares e coletivas).

ANMP, 27 de Junho de 2013

1464/2013

1464/2013