

Nuno Falé

De: Maria Pereira Reis em nome de Gab Ministra da Justiça
Enviado: quinta-feira, 27 de Junho de 2013 17:12
Para: Gab Apoio Ministro - MJ
Assunto: FW: Parecer - ASJP
Anexos: CPA2013-Parecer-ASJP-GEOT.pdf; Ofício MJ 27 Junho 2013.pdf

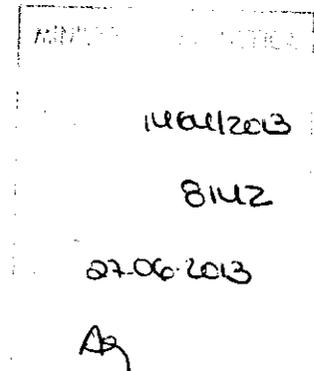
MARIA PEREIRA REIS
Secretária



GOVERNO DE
PORTUGAL

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Gabinete da Ministra da Justiça
Praça do Comércio
1149-019 Lisboa, PORTUGAL
TEL + 351 21 322 23 00
www.portugal.gov.pt



De: Asjp [mailto:correio@asjp.pt]
Enviada: quinta-feira, 27 de Junho de 2013 16:57
Para: Gab Ministra da Justiça
Cc: Isilda Carvalho
Assunto: Parecer - ASJP

Exmo. Senhor
Chefe de Gabinete da
Ministra da Justiça
Dr. António Costa Moura
Ministério da Justiça

A pedido do Senhor Presidente da ASJP, Juiz Conselheiro José Mouraz Lopes, remeto a V. Exa. o ofício e o parecer em anexo.

Com os melhores cumprimentos
Fernanda Martins
ASJP

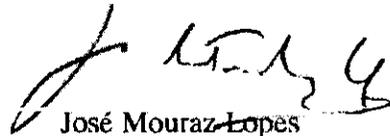
Exmo. Senhor
Chefe de Gabinete da
Ministra da Justiça
Dr. António Costa Moura
Ministério da Justiça
Praça do Comércio
1149-019 Lisboa

Lisboa, 27 de Junho de 2013

Assunto: Projecto de revisão do Código do Procedimento Administrativo.

Junto tenho a honra de remeter a V.^ª Ex.^ª, o parecer elaborado pelo Gabinete de Estudos e Observatório dos Tribunais da ASJP (GEOT/ASJP), relativamente ao assunto acima referenciado.

Com os melhores cumprimentos,



José Mouraz Lopes
(Presidente da Direcção Nacional da ASJP)

1464/2013

AH30
01



associação sindical
dos juizes portugueses

PARECER

**PROJETO DE REVISÃO DO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO
ADMINISTRATIVO**

GABINETE DE ESTUDOS E OBSERVATÓRIO DOS TRIBUNAIS

GRUPO DE TRABALHO:

FERNANDA MAÇÃS

CARLOS CARVALHO

JOSÉ VELOSO

DORA LUCAS NETO

ESPERANÇA MEALHA

Junho de 2013

Introdução

Por ofício do Ministério da Justiça, datado de 31/05/2013, a ASJP foi solicitada para apresentar comentários e sugestões sobre o “Projeto de Revisão do Código do Procedimento Administrativo”.

O referido Projeto inclui, por um lado, a proposta de lei de autorização legislativa, que tem como finalidade autorizar o Governo a legislar sobre a revisão do Código do Procedimento Administrativo; e, por outro, o projeto de decreto-lei com as pretendidas alterações ao Código de Procedimento Administrativo (CPA).

Como se extrai da Exposição de Motivos da proposta de lei de autorização legislativa, este projeto visa, no essencial, proceder a uma “revisão profunda” do CPA, nomeadamente, redefinindo o seu âmbito objetivo e subjetivo de aplicação; reforçando os princípios gerais da atividade administrativa já existentes e aditando novos princípios; modernizando o procedimento administrativo, permitindo a sua instrução por meios eletrónicos e tornando-o mais célere através da celebração entre os sujeitos da relação processual dos chamados acordos procedimentais; reequacionando as distribuição das tarefas de direção do procedimento; reforçando as garantias de imparcialidade e isenção; consagrando, pela primeira vez, o regime substantivo dos regulamentos administrativos; introduzindo modificações no regime da invalidade do ato.

Enfatizando a necessidade de revisão do Código do Procedimento Administrativo (que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, tendo sofrido uma única revisão com o Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro), o Projeto em apreço assume-se com o intuito de colmatar a desconformidade de alguns preceitos do Código com alterações entretanto ocorridas no texto constitucional e no direito ordinário; de dar resposta às novas exigências que neste intervalo de tempo foram colocadas à Administração Pública (doravante AP) e ao exercício da função administrativa, por força da lei e do Direito da União Europeia; de enriquecer o Código com os contributos entretanto trazidos pela vasta doutrina e jurisprudência em torno de

matérias nele reguladas, adotando, ainda, algumas soluções sugeridas pelo Direito Comparado.

Apresentando-se como uma “mera revisão”, ainda que “profunda”, o Projeto de Revisão do CPA mantém a estrutura do atual Código, dividida em quatro partes, mas com alterações significativas, incluindo a renumeração dos seus preceitos.

A referida proposta de lei de autorização legislativa detalha exhaustivamente o respetivo sentido e extensão, não nos suscitando comentários, pelo que concentraremos a nossa atenção no projeto de decreto-lei que pretende rever o CPA.

Em geral, é inquestionável a cuidadosa elaboração dogmática que está subjacente ao Projeto, certamente resultado do trabalho dos distintos juristas que compõem a Comissão de Revisão, nomeada pela Ministra da Justiça, pelo Despacho n.º 9415/2012. Não pode, contudo, deixar de se observar, que, enquanto “manual de conduta” da Administração Pública, o presente Projeto é tendencialmente mais pesado e complexo que o CPA em vigor e, além disso, terá como destinatária uma Administração que enfrenta graves dificuldades e insuficiência de meios humanos e financeiros, que podem comprometer a sua adequada aplicação. Ora, o fortalecimento das garantias dos administrados não se obtém satisfatoriamente, se a lei do procedimento não for adequada à realidade da Administração Pública a que se dirige.

A análise que a seguir se fará segue a estrutura do Projeto de Revisão do CPA, limitando-se aos preceitos do mesmo que suscitam observações.

*

1. Parte I – Disposições Gerais

Cap. I – Disposições preliminares

Artigo 1.º - Definições

A epígrafe do preceito é desadequada, na medida em que as suas normas apenas definem o “procedimento” e o “processo” administrativos, encontrando-se outras “definições” noutros preceitos do Projeto de Revisão do CPA.

O n.º 1 alarga o conceito de “procedimento administrativo” para nele incluir, para além da sucessão de atos e formalidades relativos à “formação e manifestação da vontade dos órgãos da Administração Pública”, também os

relativos à “organização interna das entidades administrativas” e à “obtenção de dados e informações necessários às finalidades prosseguidas pela Administração”. Esta enunciação tripartida do novo conceito de procedimento administrativo peca por relegar para último lugar (alínea c) do n.º 1) aquele que é, afinal, o âmbito nuclear do procedimento.

Por outro lado, compreende-se a intenção de universalizar a procedimentalização da atuação da AP, mas já não se percebe a necessidade de colocar em pé de igualdade o procedimento referenciado na alínea c) e os procedimentos das alíneas a) e b). De facto, não se afigura que toda a disciplina do CPA – claramente pensada para os procedimentos referidos na alínea c) – possa ou deva ser aplicada aos procedimentos das alíneas a) e b), diferenciação que, contudo, é omissa no Projeto.

Artigo 2.º - Âmbito de aplicação

Nas alíneas b) e c) do n.º 2, em vez de se referirem alguns “tipos” de pessoas coletivas públicas (institutos, associações, entidades administrativas independentes), podia simplesmente aludir-se às “pessoas coletivas de direito público e os seus órgãos”, ou seja, às demais pessoas coletivas públicas (para além do Estado e das pessoas de território referidas nas alíneas a) e d) do n.º 2). Com a adoção de uma expressão mais ampla, evitar-se-iam eventuais dúvidas quanto à inclusão, no âmbito de aplicação do Código, de pessoas coletivas públicas que possam não se enquadrar claramente em qualquer dos tipos indicados.

Cap. II – Princípios gerais da atividade administrativa

Artigo 8.º - Princípio da justiça e da razoabilidade

Introduz-se ex novo o denominado “princípio da razoabilidade”, que, no entanto, parece desprovido de conteúdo autónomo, ou seja, pelo menos nos termos em que surge enunciado nada parece acrescentar aos demais princípios constantes do CPA (que, aliás, seguem de perto o enunciado dos artigos 266.º e 267.º da CRP). Na verdade, a rejeição de “soluções manifestamente desrazoáveis” é alcançável através dos princípios da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos

cidadãos, da boa administração e da proporcionalidade; enquanto a rejeição de soluções “incompatíveis com a ideia de Direito” não poderá ter conteúdo diferente da incompatibilidade com o bloco de legalidade, em sentido amplo.

Caso se venha a decidir pela manutenção de um tal princípio, o mesmo não deve estar associado ao princípio da justiça, pois a procura de soluções “justas” e a busca de soluções “razoáveis” não só não se situam num mesmo plano, como não têm a mesma relevância constitucional.

Em suma, afigura-se mais feliz a fórmula do atual artigo 6.º, segundo a qual a AP deve “tratar de forma justa e imparcial todos os que com ela entrem em relação.”

De um outro ponto de vista, poderá considerar-se que o princípio da razoabilidade poderá funcionar como critério de atuação da AP, sem que simultaneamente constitua um critério autónomo para o controlo da legalidade da respetiva atuação. A ser assim, mantém-se a sugestão de que um tal princípio não surja conjugado com o princípio fundamental da justiça.

Artigo 9.º - Princípio da imparcialidade

Não merece concordância a explicitação de um determinado conteúdo do princípio da imparcialidade, para além da menção de que a AP “deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação”. O restante texto deste preceito nada acrescenta de relevante e, pelo contrário, é uma explicitação algo redutora do alcance deste princípio fundamental.

Artigo 13.º - Princípio da decisão

É de aplaudir a inclusão do novo n.º 3, que se destina a permitir que os órgãos da AP possam “decidir sobre coisa diferente ou mais ampla do que a pedida, quando o interesse público assim o exija”.

Artigo 14.º - Princípios da administração eletrónica

É por demais duvidosa a elevação à categoria de “princípio” de instruções do legislador no sentido de direcionar os órgãos e serviços da AP para a utilização de meios eletrónicos. A inclusão destas regras de favorecimento da administração eletrónica no Capítulo II da Parte I é, por isso, questionável.

Mesmo que se entenda que os princípios da administração eletrónica devem aqui ser incluídos, ainda assim se deverá deixar essa referência para o final do capítulo, dada a maior importância relativa de princípios como o da responsabilidade ou da administração aberta, que, apesar disso, surgem enunciados depois.

Artigo 17.º - Princípio da administração aberta

No n.º 1, a expressão final “sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” devia ser substituída por outra que se limitasse a dizer “sem prejuízo das restrições previstas na lei”. Na verdade, não só esta matéria (a das exceções ao princípio da administração aberta) se encontra regulada em diploma próprio (ou até em legislação avulsa, sobre procedimentos específicos), como as exceções previstas na lei vigente abrangem situações que estão para além do enunciado neste n.º 1. Assim, corre-se o risco de a norma do CPA colidir com as regras estabelecidas no diploma a que o n.º 2 deste preceito faz referência.

Assim, seria preferível que o n.º 1 do artigo 17.º remetesse simplesmente para a legislação especial (acrescentando-se “nos termos da lei”, tal como acontece no artigo 18.º). A seguir-se esta proposta, o n.º 2 do artigo 17.º torna-se desnecessário.

2. Parte II – Dos órgãos da Administração Pública

Cap. II – Dos órgãos colegiais

Artigo 21.º - Presidente e secretário

No n.º 4, afigura-se desnecessária e redutora a referência final aos tipos de atuação judicial que o presidente pode utilizar. Sugere-se a supressão da parte final que se inicia com “impugnando atos administrativos...”.

Artigo 29.º - Quórum

A regra do n.º 2 devia ter carácter supletivo (tal como tem o atual n.º 2 do artigo 22.º do CPA).

Cap. IV – Da delegação de poderes

Artigos 46.º e 47.º

Nos artigos 46.º, n.º 4, e 47.º, n.º 2, há um ponto final a mais.

Artigo 48.º - Menção da qualidade de delegado ou subdelegado

No n.º 2, não se compreende a regra final, segundo a qual, a falta da menção “embora não afete a validade do ato, não prejudica o exercício dos direitos dos interessados”. Não é claro se a regra do n.º 1 fica sem sanção ou se o ato é válido, embora possa ser impugnado (e invalidado) com esse fundamento.

3. Parte III - Do Procedimento Administrativo

Cap. I - Disposições gerais

Artigo 54.º - Princípio da adequação procedimental

Consagra-se no mesmo um princípio de adequação procedimental dirigido à Administração, mormente, ao responsável pela direção do procedimento, quanto à tramitação e direção do procedimento orientada a título principal pelos interesses públicos da participação, da eficiência, da economicidade e da celeridade na preparação da decisão, solução esta com a qual se confere ou poderá conferir, nalguns aspetos, alguma similitude e paralelo com aquilo que é a consagração para o processo judicial do dever de adequação formal que impende sobre o juiz (cfr. artigo 547.º do CPC/2013). A solução mostra-se equilibrada e positiva, não merecendo qualquer reparo.

Artigo 57.º - Cooperação e boa-fé procedimental

Prevê-se e concretiza-se neste normativo um princípio de cooperação e boa-fé em sede de procedimento, centrando-se numa lógica mais responsabilizante e menos “paternalista” da Administração no seu relacionamento com os sujeitos, os interessados, que assim não são “menorizados”, o que se depreende ou extrai do texto do Projeto no seu confronto com o atual artigo 60.º do CPA.

Aliás esta leitura ressalta da própria exposição de motivos quando nela se refere e passa-se a citar que sob “... uma visão mais moderna do Direito Administrativo, pareceria desadequado que ... ignorasse o paralelismo entre

particulares e Administração, como simultâneos titulares de situações jurídicas subjetivas que disciplinam as situações da vida em que ambos intervêm ..." ou ainda que "... à democratização do procedimento importa que os particulares e a Administração nele apareçam face a face, enquanto titulares de situações subjetivas ativas e passivas recíprocas. Isso não significa uma igualização, porque, ao passo que os particulares detêm direitos, a Administração exerce um poder público. Mas os particulares não são reduzidos a objeto daquele poder, nem meramente afetados, positiva ou negativamente, pelo modo como sobre eles se refletem as consequências da respetiva concretização. Pelo contrário, a par de efeitos materiais, existem efeitos jurídicos, bem como pretensões de estofo jurídico quanto ao modo do respetivo exercício ...".

Mostra-se, assim, claramente de acolher a filosofia basilar em que assenta a solução enunciada no preceito.

Artigos 58.º - Instrução por meios eletrónicos; 59.º - Balcão único eletrónico; e 60.º - Comunicações por telefax ou meios eletrónicos

Os preceitos em referência vêm dar concretização em termos genéricos, mormente, em sede de receção, instrução e comunicação, aos princípios da administração eletrónica que se mostram, inovadoramente, consagrados no artigo 14.º do Projeto, quando ali se prevê os "... órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados ..." (n.º 1), que os "... meios eletrónicos utilizados devem assegurar a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação ..." (n.º 2), que a "... utilização de meios eletrónicos, dentro dos limites estabelecidos na Constituição e na lei, está sujeita às garantias previstas neste Código e aos princípios gerais da atividade administrativa ..." (n.º 3) e que os "... serviços administrativos devem disponibilizar meios eletrónicos de relacionamento com a Administração Pública e divulgá-los de forma adequada, de modo a que os interessados os possam utilizar no exercício dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, designadamente para formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar

alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos ...” (n.º 4), sendo que os “... interessados têm direito à igualdade no acesso aos serviços da Administração, não podendo, em caso algum, o uso de meios eletrónicos implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrónicos ...” (n.º 5).

Integram-se os mesmos, assim, na estruturação e enquadramento normativo da denominada Administração Eletrónica e neles se preveem a definição, de âmbito genérico, em matéria de instrução por meios eletrónicos, das comunicações por telefax ou meios eletrónicos e do balcão único eletrónico.

A normatização da utilização meios eletrónicos no procedimento administrativo enunciada em termos gerais nos normativos referidos irá, depois, sendo sucessivamente explicitada e concretizada ao longo de vários preceitos do Código (cfr. para além dos já citados, v.g., ainda os artigos 79.º, n.ºs 4 e 5, 81.º, n.º 3, 91.º, n.º 2, 102.º, n.ºs 1 e 3, 103.º, n.ºs 5 e 6, 104.º, 105.º, n.º 1, 106.º, n.º 3, 108.º, n.ºs 1 e 2, 109.º, n.º 4, 110.º, n.º 3, 148.º, n.º 3 todos do Projeto), sendo que a mesma carece de ser articulada, no que diz respeito às regras relativas à caixa postal eletrónica, com o regime inserto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2006, de 5 de maio, que procedeu à criação de um serviço público que “permita a realização voluntária de comunicações entre os serviços e organismos da administração..., os Cidadãos e as Empresas ...” e no Decreto-Lei n.º 112/2006, de 9 de junho, que procedeu à alteração das bases da concessão do serviço postal universal e criou o serviço público de caixa postal eletrónica. Quanto ao “balcão único eletrónico” importa considerar, nomeadamente, o que se mostra disciplinado no Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril (diploma que veio simplificar o regime de exercício de diversas atividades económicas no âmbito da iniciativa “Licenciamento zero” - cfr., ainda, a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 141/2012, de 11 de julho) que criou um balcão único eletrónico, designado de «Balcão do empreendedor», acessível através do Portal da Empresa, nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da modernização administrativa, das autarquias locais e da economia (cfr. Portaria n.º 131/2011, de 4 de abril, na redação dada pela Portaria n.º 284/2012, de 20 de setembro, e, ainda, a Portaria n.º 239/2011, de 21 de junho), balcão esse que está

igualmente acessível nas Lojas da Empresa e nos municípios que o pretendam disponibilizar, bem como em outros balcões públicos ou privados, nos termos a definir por protocolo com a Agência para a Modernização Administrativa, IP.

Com a sua consagração visa-se responder ou ir ao encontro da importância crescente que os meios eletrónicos e as tecnologias da informação e da comunicação assumem nos nossos dias, tanto nas relações interadministrativas, como nas relações da AP com os particulares.

Importa, todavia, ressaltar a ideia de que os meios técnicos e humanos que irão permitir o operar ou o funcionamento das aplicações eletrónicas ao dispor, nomeadamente, dos particulares devem estar dotados de adequados equipamentos e sistemas, de formação, de manutenção e de fiscalização que assegurem uma cabal e efetiva resposta, bem como idónea garantia a todos os que ali acedam e/ou façam utilização. Nesta sede e em concretização/execução das previsões genéricas insertas nos normativos cumpre ter presente que no encontrar do enquadramento jurídico e técnico das melhores e mais adequadas soluções, importará realizar, por um lado, um rigoroso estudo do impacto financeiro e dos custos associados à implementação destes sistemas e das suas estruturas (num quadro de restrições financeiras como aquele que vivemos vejam-se os problemas a que, aliás, se faz referência nos preâmbulos dos citados Decreto-Lei n.º 141/2012 e Portaria n.º 284/2012) e, por outro, ter em conta os resultados e as experiências havidas em sede de tramitação processual que foram implementadas nos tribunais administrativos, acautelando e evitando os erros cometidos.

Ainda em sede deste capítulo relativo às regras/disposições gerais do procedimento administrativo deveria introduzir-se um normativo que impusesse a total paginação e ordenação do processo administrativo em moldes similares e devidamente adaptados ao que se disciplina, mormente, nos artigos 163.º, n.º 3, e 165.º, n.º 1, do CPC (cfr. artigos 159.º, 160.º e 161 do CPC/2013).

Cap. II - Dos sujeitos do procedimento

O tema «Dos sujeitos» transitou para o Capítulo II da Parte III, sendo aí abordado numa perspetiva procedimental que coloca em paralelo, como iremos

comprovar pela análise do respetivo quadro legal, os particulares e a Administração enquanto titulares de situações jurídicas subjetivas e que são objeto das relações jurídicas procedimentais.

Concorda-se com a alteração da inserção sistemática do tema.

Artigo 61.º - Sujeitos da relação jurídica procedimental

Procede-se no mesmo à qualificação dos sujeitos da relação jurídica procedimental, sendo que no que diz respeito aos sujeitos públicos, parte-se do elenco de órgãos constantes dos n.ºs 1 a 3 do artigo 2.º do Projeto quando competentes para a tomada de decisão final ou de atos preparatórios daquela.

Para a identificação dos sujeitos de situações jurídicas procedimentais importa que, para além duma posição substantiva, o particular seja titular ou portador institucional duma intervenção formal, por iniciativa própria ou por convocação da Administração.

Através da alínea c) do n.º 2 do artigo 61.º do Projeto são reconhecidas como uma das modalidades das relações jurídicas procedimentais as relações procedimentais entre órgãos da AP, respetivamente, nos papéis de exercerem poderes públicos e de figurarem como titulares ou defensores de situações jurídicas conformadas através do exercício de tais poderes. Julgamos que a redação desta alínea carece de alguma correção (serão os órgãos que se integram nas pessoas coletivas e não o inverso - daí se propor a seguinte redação "... No âmbito de relações jurídicas procedimentais interadministrativas, os órgãos referidos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 2.º, quando as pessoas coletivas nos quais os mesmos se integram intervenham no procedimento e sejam titulares de poderes, direitos subjetivos, interesses legalmente protegidos, deveres ou sujeições que possam ser conformados pela decisão final ou lhes caiba defender interesses difusos que possam ser beneficiados ou afetados por tal decisão ...").

Artigo 62.º - Acordos endoprocedimentais

Consagra-se no mesmo a figura dos acordos endoprocedimentais, permitindo-se que, através dos mesmos e na ausência de quadro normativo procedimental imperativo, os sujeitos da relação jurídica procedimental possam convencionar

os termos do procedimento que caibam no âmbito da discricionariedade procedimental, sendo que este preceito importa ser articulado com o regime decorrente do artigo 54.º do Projeto.

Do seu n.º 2 deriva claramente o carácter jurídico destes acordos ao disciplinar-se que os mesmos “têm efeito vinculativo”, enunciando-se, como exemplos de possível contratualização de acordos endoprocedimentais uma possível projeção participativa procedimental da contradição de pretensões de particulares nas relações jurídico-administrativas multipolares ou poligonais.

Embora não se discorde da inovação proposta, não pode deixar de se fazer as seguintes observações:

Em primeiro lugar, a inserção sistemática do artigo 62.º devia ser alterada, uma vez que recorre ao conceito de responsável pela direção do procedimento, o qual só é explicitado no artigo 65.º; e, por outro lado, a compreensão cabal do artigo 62.º não prescinde do estatuído nos artigos 66.º e 67.º a 70.º

Em segundo lugar, prevê-se no n.º 2 do artigo 65.º que o responsável pela decisão delega no inferior hierárquico o poder de direção do procedimento, o que significa que se admite a possibilidade de acordos, que segundo o n.º 2 do artigo 62.º são vinculativos, serem celebrados por inferior hierárquico. É duvidoso que esta solução se compagine adequadamente com a distribuição normal de competências constantes dos estatutos e leis orgânicas das entidades públicas. Deste ponto de vista, afigura-se mais correta a solução encontrada para a figura da solicitação de auxílio administrativo (artigo 66.º) e da conferência procedimental (artigos 67.º e ss.), segundo a qual a competência cabe ao órgão com competência para a decisão.

Finalmente, nada se diz sobre os efeitos da celebração destes acordos no andamento do procedimento, isto é, se têm ou não efeito suspensivo.

Artigos 63.º - Capacidade procedimental dos particulares; e 64.º - Legitimidade dos particulares

No artigo 63.º, relativo à capacidade procedimental dos particulares, retoma-se, praticamente sem alterações, o atual regime do artigo 52.º do CPA.

Já o artigo 64.º, com alterações, corresponde ao anterior artigo 53.º Em sede de alterações regista-se, no n.º 1, que a referência às associações é

reelaborada para dar, assim, cabal cumprimento à jurisprudência do Tribunal Constitucional, deixando-se cair a exigência de que não possuam caráter político ou sindical. Explicita-se, ainda, a admissibilidade das associações procederem, tanto à defesa de interesses coletivos, como à defesa coletiva de interesses individuais, desde que no âmbito do respetivo escopo institucional.

Por sua vez, com o n.º 2 do artigo 64.º veio harmonizar-se, em sede material, o instituto dos interesses difusos em consonância quer com o comando constitucional inserto no artigo 53.º, n.º 2, alínea a), da CRP quer, ainda, com o regime adjetivo vertido no artigo 9.º, n.º 2, do CPTA. Por último, regista-se a precisão efetuada quanto ao quadro da natureza dos titulares de direitos de participação popular procedimental.

No n.º 3 do artigo 64.º define-se, com maior rigor e precisão, a legitimidade para a participação popular procedimental supletiva.

Este quadro normativo não nos merece qualquer desacordo.

Artigo 65.º - Responsável pela direção do procedimento

Preceito inovador que pretende estabelecer a separação das tarefas de direção/instrução e de decisão e assim potenciar uma maior autonomia e imparcialidade na decisão do procedimento.

Sem questionar a bondade das intenções que lhe estão subjacentes, trata-se, no entanto, de uma solução que coloca vários problemas de aplicação no âmbito da AP portuguesa.

Em termos gerais, não se afigura que os objetivos visados estejam inteiramente verificados em todo o tipo de procedimentos administrativos. Se em matéria de procedimentos sancionatórios se percebe a necessidade de separar a direção da decisão do procedimento, o mesmo já não se alcança em relação aos demais procedimentos. A AP, sobretudo no momento atual, em que se reduziram drasticamente as chefias intermédias, não está preparada para absorver esta medida que pode ter grande alcance teórico mas, salvo melhor juízo, afigura-se não ser imposta, por qualquer norma ou princípio fundamental da nossa ordem jurídica, em sede de procedimentos não sancionatórios.

Em qualquer caso, duvida-se da praticabilidade deste preceito, desde logo, pela dificuldade de os serviços em muitos casos identificarem os procedimentos em causa. Repare-se que enquanto, por exemplo, um procedimento administrativo contratual se apresenta em si mesmo de fácil identificação, o mesmo não se poderá dizer noutras matérias. Pergunta-se, por exemplo, se uma reclamação dirigida por um consumidor ao regulador contra violação de regras por parte do prestador de serviços consubstanciará um procedimento para este efeito. Se a resposta for positiva é preciso ter em conta que existem entidades reguladoras que recebem milhares de reclamações por ano. A massificação das situações leva a que o normal nestas situações passe pela delegação em inferior hierárquico da própria decisão. Imagine-se o que será haver um decisor e um responsável por cada reclamação.

Além disso, trata-se de uma norma dificilmente articulável com as leis orgânicas e estatutos das diversas entidades públicas, não se apresentando, salvo melhor opinião, como fundamento suficiente para impor a alteração daquelas disposições estatutárias.

Por último, não se percebe o alcance do n.º 2, isto é, se é imperativo ou facultativo. Pretende-se consagrar mesmo um dever de delegação? Ou trata-se de mera faculdade? A letra do preceito aponta para a imperatividade, contudo, a regra quanto ao poder de delegação é a de constituir uma faculdade do delegante.

Artigo 66.º - Solicitação de auxílio administrativo

Trata-se de regime normativo inovador que alarga aquilo que constitui a previsão do atual artigo 92.º do CPA (cuja revogação é proposta pelo artigo 4.º do diploma preambular), porquanto, na realidade, respeita ao auxílio administrativo (em sede de participação, nomeadamente de emissão de pareceres obrigatórios/facultativos, de investigação para obtenção de melhores conhecimentos para a decisão, de preparação/instrução da decisão com recurso à solicitação de elementos documentais, dados/meios técnicos, à intervenção de pessoal quando o órgão decisor deles careça e não os possua) sem estar restringido tão-só ao âmbito da realização de diligências de prova tal como ocorria com aquele normativo.

No seu n.º 2 estabelecem-se as garantias de sigilo por remissão para o regime de acesso aos documentos administrativos, prevendo-se no n.º 3 a disciplina da situação de recusa do auxílio administrativo solicitado ou de dilação excessiva na sua prestação através do recurso às regras em matéria de conflitos de jurisdição e de competência do CPA.

Importa atentar que, com o seu n.º 4, a solicitação da emissão dos pareceres passa a integrar uma diligência própria do auxílio administrativo, apontando para que a sua solicitação seja determinada pelo concreto responsável pela tramitação do procedimento administrativo e que o seja tão cedo quanto possível de molde a contribuir para a celeridade na conclusão do procedimento, com respeito, mormente, pelos deveres de celeridade e pelo princípio administrativo da adequação procedimental.

Concorda-se com a necessidade de apontar no sentido de uma maior cooperação e diálogo entre os vários organismos administrativos, cuja comunicação deficiente é, muitas vezes, fonte de lentidão ou duplicação dos procedimentos. Contudo, afigura-se que a enunciação de um princípio geral nesta matéria seria tanto ou mais eficaz. Receia-se que, por exemplo, o estatuído no n.º 3 seja fonte de conflitos e litigiosidade entre órgãos e entidades administrativas.

Artigos 67.º a 70.º - Da conferência procedimental

Institui-se inovatoriamente a denominada “conferência procedimental”, sendo que a mesma, quando tenha lugar, constitui uma fase distinta do procedimento administrativo, que poderia contribuir para uma modernização da AP. No entanto, não pode deixar de se salientar que o funcionamento da conferência procedimental, tal como gizada (assente até em contrato), pressupõe uma cultura e mentalidade que não existe na atual AP e cuja alteração requer mais do que a aprovação de normas legais.

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do novo artigo 67.º, a matriz diversificada das conferências procedimentais mostra-se reportada, desde logo, à figura do contrato interadministrativo (cfr. artigo 338.º do Código dos Contratos Públicos), mas a sua instituição, enquanto modelo de procedimento a fazer uso nas situações ali previstas, apela a uma atividade mais ativa por parte do próprio

legislador. Prevêem-se dois tipos distintos de conferências procedimentais: conferências para o exercício de competências em comum e conferências para o exercício conjugado de competências, sendo que a sua caracterização é completada no n.º 4 do mesmo artigo 67.º (conferência deliberativa, destinada ao exercício conjunto e através de um só ato das competências dos órgãos participantes; conferência de coordenação, destinada ao exercício individualizado, mas simultâneo, das competências dos órgãos participantes) e a definição do conteúdo e contornos do(s) ato(s) que são praticados em cada tipo conferência mostra-se disciplinada no artigo 69.º No artigo 68.º preveem-se as regras relativas à convocação e presidência da conferência procedimental, aos poderes dos órgãos participantes e ao direito de audiência dos particulares (é feita oralmente embora os particulares possam apresentar também alegações escritas as quais devem constar como anexo da ata da sessão). Por fim, no artigo 70.º, regulam-se o prazo e os modos de conclusão da conferência procedimental.

Note-se que em sede de contencioso administrativo será necessário proceder a necessários ajustes e previsões, mormente, para a definição do objeto de impugnação, da legitimidade processual passiva, assim, se clarificando e evitando o suscitar de questões/litígios formais.

Cumprindo, ainda, salientar que a concretização deste mecanismo não dispensa a previsão, em concreto, para determinadas matérias de procedimentos especiais, de normas específicas que, nomeadamente, fixem a autoridade responsável pela condução do procedimento, os prazos (para as consultas, emissão de pareceres, autorizações e aprovações), os efeitos da sua não emissão no prazo legal, a qualificação dos pareceres como vinculativos, os efeitos da sua não emissão. Assim sendo, afigura-se que bastaria a enunciação de regras e princípios gerais aplicáveis para os casos de omissão, evitando-se ir a pormenores de regulamentação que podem comprometer o resultado que se pretende alcançar.

A solução do n.º 2 compreende-se mal, porque num plano que se pretende seja consensual admite-se que a iniciativa de contratação para a instituição de conferências possa resultar de diretiva da autoridade competente para a

resolução de conflitos. Este problema seria ultrapassado pela previsão legal de procedimentos especiais na senda do que já existe, por exemplo, no RJUE. Quanto ao n.º 3 do artigo 69.º, não é claro se o mesmo regime (parecer tácito positivo, em caso de silêncio) se aplica aos pareceres vinculativos, ou se estes seguem o regime geral (artigo 89.º, n.º 4).

Artigos 71.º a 78.º - Das garantias de imparcialidade

A alteração traduz-se numa mudança da sua inserção sistemática, sendo que a proposta atual se mostra mais adequada desde logo nesse aspeto formal.

De registar o reforço de garantias de imparcialidade e de isenção, mormente, as insertas nos artigos 71.º, n.ºs 3 e 4, 72.º, n.ºs 2 e 6, 75.º, n.º 1, alínea e), e 78.º, n.º 3, que são de aplaudir.

Relativamente ao ónus de formulação de requerimento de escusa ou suspeição previsto no n.º 4 do artigo 76.º regista-se, todavia e no nosso entendimento, uma indefinição nos seus termos porquanto se utiliza expressão dúbia (o que é “logo que ...”), dúvida que poderá trazer ou suscitar algumas questões quanto ao momento a partir do qual tal omissão relevará enquanto comportamento eventualmente ilícito em sede de aferição da responsabilidade disciplinar.

Cap. III - Do direito à informação

Artigo 81.º - Certidões independentemente de despacho

Traduz-se, no essencial, no quadro normativo já anteriormente existente (anterior artigo 63.º do CPA/91).

Ocorre registar aqui a referência ao prazo de 10 dias ali previsto que agora passa a ser um “prazo máximo”, o que apontará para que a passagem das certidões seja feita antes do mesmo haver decorrido o que é compatível com os princípios de celeridade e eficácia consagrados (cfr., nomeadamente, os artigos 5.º, 54.º e 56.º do Projeto). Não merece qualquer reparo a solução proposta.

De relevar ainda a inovação inserta na parte respeitante aos procedimentos eletrónicos prevista no n.º 3, parecendo-nos igualmente razoável o prazo de 3 dias ali definido.

Cap. IV - Dos prazos

Regista-se aqui a separação das regras relativas aos prazos e às notificações que se mostravam juntos num mesmo capítulo no anterior CPA, passando agora as regras das notificações para a secção 1.^a do capítulo seguinte, alteração essa que se tem igualmente como equilibrada e conforme em termos da organização sistemática do Código face ao tipo de matérias que disciplinam.

Artigo 84.º - Contagem dos prazos

Corresponde, no essencial, a quadro normativo já anteriormente existente (artigo 72.º do CPA em vigor).

Registam-se, todavia, algumas inovações significativas que devem ser equacionadas.

Assim, a inserta na alínea c) implica que só existe suspensão na contagem dos prazos relativamente aos sábados, domingos e feriados quando se trate de prazos fixados em dias, o que implica que os prazos fixados em semanas, meses ou anos, mesmo que inferiores a 6 meses (cfr. n.º 2 do artigo 72.º do CPA em vigor) não beneficiam na sua contagem da suspensão aos sábados, domingos e feriados já que para os mesmos vale a regra inserta na alínea d).

Esta, por sua vez, corresponde à transposição para o quadro do procedimento administrativo da regra que existia no artigo 279.º, alínea c), do Código Civil.

Ora nesta sede e face às regras diferentes em sede de suspensão da contagem dos prazos fixados em dias ou em semanas, meses ou anos cumpre chamar à atenção para eventuais situações de desigualdade e de desproporcionalidade que poderão resultar da solução proposta.

Com efeito, se em face de regras legais existentes for fixado um prazo para a prática de ato em 30 dias ou um prazo de um mês o interessado, uma vez notificado, disporá, sem qualquer justificação plausível, de prazos totalmente diversos para a prática do ato, situação essa que será manifestamente agravada se a notificação ocorrer, por exemplo, no mês de fevereiro.

Quanto à alínea e), a mesma vem na sequência do regime inserto na alínea d) do artigo 279.º do Código Civil, registando-se, contudo, a recusa por parte do legislador administrativo da reprodução da totalidade da mesma alínea o que

aponta claramente para uma opção que passa pela inadmissibilidade da conversão de dias em semanas.

Relativamente à alínea g) aplaude-se a solução proposta que vem, também ela, na linha da mesma solução inserta no artigo 144.º, n.º 3, do CPC.

Cap. V - Das medidas provisórias

Artigo 86.º - Admissibilidade de medidas provisórias

Desde logo, cumpre frisar a inserção sistemática das medidas provisórias, as quais passaram a estar previstas em capítulo próprio, deixando de constituir uma secção do capítulo sobre a marcha do procedimento.

Neste âmbito cumpre registar a aproximação feita em sede de procedimento administrativo daquilo que são os critérios de decretação cautelar do contencioso administrativo insertos no artigo 120.º, n.ºs 1, alínea b), e 2, do CPTA, alteração essa que se aplaude na medida em que permite uma maior harmonia com aquilo que são os critérios de decretação cautelar a nível jurisdicional, bem como assegurar um maior equilíbrio e respeito por todos os interesses em confronto.

Tal vem numa linha de modernidade da Administração e duma nova leitura do interesse público e das melhores formas da sua prossecução.

Não merece qualquer reparo.

Artigo 87.º - Caducidade das medidas provisórias

Este normativo, no essencial, reitera o quadro legal inserto no atual artigo 85.º do CPA. De referir que o prazo agora definido na alínea d) fixado em dias [180] que beneficia da suspensão decorrente do artigo 84.º, alínea c) acaba por se traduzir no mesmo regime que hoje está previsto no artigo 85.º, d), quando ali se fixa o prazo em meses (6), por haver que ter em linha de conta o regime do n.º 2 do artigo 72.º

Artigo 89.º - Forma e prazos dos pareceres

Os n.ºs 4 e 5 deste preceito poderiam facilmente ser fundidos num único.

Cap. VIII - Procedimento do regulamento administrativo

Artigos 95.º - Audiência dos interessados - 96.º - Consulta pública

Importa realçar que, contrariamente ao atual artigo 117.º, n.º 1, do CPA, a audiência de interessados deixa de poder ter lugar com base em razões de interesse público.

Por outro lado, introduzem-se regras procedimentais em matéria da disciplina da audiência de interessados para os regulamentos com instituição duma disciplina própria, definindo-se regras que mostram ter alguma similitude com o regime de audiência de interessados em sede dos atos administrativos. De referir ainda a regra em matéria de suspensão de contagem de prazos do procedimento durante o período de realização da audiência (n.º 4 do artigo 95.º). Assim, não se afigura merecer reparo a solução proposta quanto ao artigo 95.º

Quanto à consulta pública cumpre registar que o regime proposto parece apontar para uma maior exigência na sua realização, porquanto não basta que a natureza da matéria o permita (cfr. atual redação do n.º 1 do artigo 118.º do CPA) mas que o justifique ou que envolva um juízo de ponderação e fundamentação suplementar que acresce.

A solução/redação do preceito deverá ser melhor explicitada quanto ao alcance que se pretende dar com a expressão “quando a natureza da matéria o justifique”.

Cap. IX - Procedimento do ato administrativo

Secção I - Das notificações

Artigo 99.º - Falta de notificação dos atos administrativos

No âmbito deste normativo regista-se uma diferente perspetiva e regime normativo face ao atual regime do artigo 67.º, n.ºs 1, alínea b), e 2, do CPA.

Com efeito, a ausência do ato de notificação deixou de ser vista como uma situação de dispensa da Administração de praticar aquele ato para passar a ser uma preclusão por parte do administrado de se poder prevalecer daquela omissão se e quando revele pela sua intervenção no procedimento perfeito conhecimento do mesmo e da sua fundamentação. Tal envolverá ou exigirá um

cuidado redobrado por parte dos sujeitos aquando da sua intervenção no procedimento administrativo.

Artigo 102.º - Forma da notificação dos atos administrativos

Neste âmbito cumpre referir a possibilidade da utilização da notificação por carta registada não apenas para a residência do notificando mas também para outro domicílio por ele escolhido e indicado para o efeito. Tal solução não nos merece oposição ou reparo.

Quanto à alínea b) prevê-se que a notificação pessoal possa ter lugar quando tiver sido inviável a notificação por outra via, alargando-se, assim, o uso desta forma de notificação já que no anterior regime tal forma estava prevista apenas para a situação de inviabilidade da notificação por via postal. Nada a obstar.

Elimina-se, na alínea c), a possibilidade de notificação por via telefónica e de telegrama, passando a notificação por telefax ou por transmissão eletrónica de dados a constituir uma forma de notificação normal/geral sem dependência da sua urgência. Dado o uso desta forma de notificação estar na dependência de prévio consentimento do notificando (cfr. n.º 3 do normativo em articulação com a alínea g) do n.º 1 do artigo 105.º) não se vislumbra que a sua generalização possa vir a envolver qualquer quebra de direitos e garantias por parte dos interessados. De referir ainda que importa conjugar a parte final deste preceito com o que se mostra disciplinado, mormente, no Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto, republicado pelo Decreto-Lei n.º 88/2009, de 9 de abril.

Quanto à eliminação da possibilidade de uso da notificação por telefone não se vislumbram quaisquer benefícios na mesma, podendo tal forma manter-se para as situações em que exista urgência e o notificando tiver acedido à sua utilização nos mesmos moldes que estão previstos para a notificação por telefax ou transmissão eletrónica de dados.

Quanto à forma de notificação por edital a mesma só é possível quando prevista por lei ou regulamento ou quando os notificandos forem incertos ou de paradeiro desconhecido, deixando de ser possível a sua utilização para notificação dum grande número de interessados, agora definido como sendo superior a 50, a qual passou a ser efetuada por anúncio (cfr. alíneas d) e e) do n.º 1 do preceito). Atualiza-se o modo de a efetivar a qual passou a ser por

reprodução e publicação do conteúdo do edital na Internet, no sítio institucional da entidade pública e ainda em função da incerteza ser das pessoas a notificar ou do lugar em que as mesmas se encontram, respetivamente, por edital na entrada do serviço da Administração por onde corre o procedimento ou por afixação ... (cfr. alíneas a) e b) do n.º 4).

Introduz-se a notificação por anúncio (quando o número de notificandos for superior a 50), forma essa que se traduz na publicação cumulativa, salvo norma de lei especial, no Diário da República ou na publicação oficial (nível regional ou local), num jornal de circulação nacional ou local (“dependendo da matéria em causa”) e na Internet, no sítio institucional da entidade pública.

A solução/redação do n.º 5 do preceito deverá ser melhor explicitada quanto ao alcance que se pretende dar com a expressão “dependendo da matéria em causa”.

Para além disso estes modos de notificação vão exigir a obrigação de criação por parte de todas as entidades públicas (na aceção definida pelo artigo 2.º do Projeto) do seu respetivo sítio institucional na Internet, obrigação essa que envolverá acréscimos/custos financeiros, bem como estruturas organizacionais, técnicas e recursos humanos que importa estarem presentes e que devem ser previstos, acautelados e tempestivamente implementados para o bom funcionamento e aplicação deste quadro normativo.

Artigo 103.º - Perfeição das notificações dos atos administrativos

Trata-se de inovação ao quadro normativo vigente.

Correspondem os seus n.ºs 1 e 2 (notificações por carta registada) a regime similar ao previsto, respetivamente, nos n.ºs 3 e 6 do artigo 254.º do CPC.

Nos n.ºs 3 a 8 enunciam-se as regras para efeitos de perfeição para as demais formas de notificação previstas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do artigo 102.º

Quanto a estes importa que no n.º 6 e face ao próprio teor do regime de presunção de notificação inserto no n.º 1 seja devidamente explicitado o modo de contagem dos 25 dias (se são úteis ou se são seguidos).

Artigo 104.º - Outras notificações

Trata-se de inovação ao quadro normativo vigente.

Estabelecem-se e disciplinam-se regras diversas para a notificação de atos não administrativos introduzindo-se aqui soluções que poderão envolver ou envolverão mesmo uma quebra de garantias dos notificandos.

Na verdade, não havendo o notificando optado pela notificação por via eletrónica, fica o mesmo sujeito a ser alvo duma notificação através de via postal simples, presumindo-se que esta teve lugar no 5.º dia posterior à data da expedição postal, fazendo recair sobre aquele um ónus, que se nos afigura exagerado e desproporcionado, de ilidir a presunção da notificação de ato decorrente da mera expedição postal quando o mesmo desconhece e não controla a marcha do procedimento onde é praticado o ato de trâmite (v.g., audiência prévia, instrução de prova) e quando o mesmo foi objeto de notificação.

Para além disso, importa que seja explicitado o modo de contagem do 2.º e do 5.º dia (se são dias úteis ou se são dias seguidos).

Secção II - Da marcha do procedimento

Subsecção I - Da iniciativa do particular

Artigo 105.º - Requerimento inicial

Corresponde, no essencial, a quadro normativo já anteriormente existente (atual artigo 74.º do CPA), que, agora, é reiterado e/ou renumerado. Registam-se aqui como novidades do n.º 1 as insertas nas alíneas f) (em sintonia com o regime da alínea a) do n.º 1 do artigo 102.º) e g) (em sintonia igualmente com o regime da alínea c) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 102.º) e, bem assim, do seu n.º 3 (possibilidade de dedução num único requerimento de pretensões por uma pluralidade de pessoas que tenham conteúdo e fundamentos idênticos ou substancialmente similares). Não merece qualquer reparo.

Com a proposta de revogação do atual artigo 75.º do CPA (cfr. artigo 4.º do diploma preambular) poderia pensar-se que se estaria a eliminar a possibilidade de formulação de requerimento por forma verbal. Tal, todavia, assim não ocorre face ao que se prevê no artigo 108.º, n.ºs 1, alínea d), e 6. Não merece, por isso, oposição.

Artigos 106.º - Apresentação de requerimentos; e 107.º - Apresentação dos requerimentos em representações diplomáticas ou consulares

Correspondem, no essencial, aos atuais artigos 77.º e 78.º do CPA, que, agora, são reiterados e/ou renumerados.

Não se vislumbram as razões da eliminação da possibilidade de apresentação de requerimentos por parte dos cidadãos residentes nas regiões autónomas junto dos gabinetes/serviços de apoio dos Representantes da República nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (cfr. atual n.º 3 do artigo 77.º do CPA).

No n.º 3 deste artigo 106.º prevê-se, ainda, a remessa eletrónica em decorrência do novo quadro normativo criado no âmbito da Administração Eletrónica.

Artigo 113.º - Questões que prejudiquem o desenvolvimento normal do procedimento

Corresponde, no essencial, a quadro normativo já anteriormente existente [anterior artigo 83.º do CPA/91], que, agora, é reiterado e/ou renumerado.

É de aplaudir a regra que foi introduzida no n.º 2 do preceito.

Subsecção III - Da audiência dos interessados

Artigo 120.º - Audiência prévia

Corresponde, no essencial, ao atual artigo 100.º do CPA.

Como inovador ressalta, por um lado, a introdução no seu n.º 2 da audição daqueles que possam ser afetados em decorrência do alargamento do conceito dos interessados na relação jurídica procedimental (cfr. artigo 61.º, n.º 2, alínea a), do Projeto) e, por outro lado, a introdução no seu n.º 3 de regra de audição decorrente da instituição da conferência procedimental de coordenação (cfr. e articular com o artigo 68.º, n.ºs 6 e 7, do Projeto). Não merecem quaisquer reparos as soluções propostas.

Artigo 122.º - Audiência oral

Corresponde, no essencial, ao artigo 102.º do CPA.

Enquanto traço inovador apenas cumpre registar a previsão de regra quanto ao procedimento a adotar aquando do adiamento da audiência. E, neste âmbito, suscitam-se dúvidas quanto aos seus termos, porquanto apenas se exige a obtenção do acordo do interessado quando estes podem ser vários e inclusive podem existir até “contrainteressados”. Nessa medida, entende-se que o n.º 4 do artigo 122.º do Projeto merece uma reformulação de molde a compatibilizá-lo com o supra exposto, em termos de obtenção de um acordo de todos os interessados envolvidos.

Artigo 123.º - Dispensa de audiência dos interessados

De registar a eliminação da figura de inexistência da audiência dos interessados. Tudo agora se mostra reconduzido à possibilidade de dispensa da audiência dos interessados por parte do instrutor sempre que se verifique alguma das situações previstas nas alíneas a) a f) do n.º 1 do preceito em referência, sendo que nos termos do n.º 2 essa dispensa deve ser sempre objeto de especial fundamentação na decisão final.

Em termos de inovação quanto às situações de dispensa de audiência dos interessados apenas ressalta a vertida na alínea b) e que pressupõe uma situação de adiamento por falta justificada de interessados à audiência e a impossibilidade de fixação numa nova data, por facto imputável aos interessados.

Não se vislumbram razões de divergência neste âmbito, ressalvado o acima referido a propósito do regime do n.º 4 do artigo 122.º

Subsecção IV - Da decisão e outras causas de extinção

Artigos 126.º - Prazos para a decisão administrativa; e 127.º - Incumprimento do dever de decisão

Os normativos em referência consagram regras decorrentes de uma nova orientação em matéria do dever de decisão e das consequências do seu incumprimento, adaptando o regime substantivo às regras já definidas no CPTA, em sede de contencioso.

Prevê-se no n.º 1 do artigo 126.º para os procedimentos de iniciativa particular, que os mesmos devem ser decididos no prazo de 90 dias, salvo se outro prazo decorrer da lei, podendo o prazo, em circunstâncias excepcionais, ser prorrogado pelo órgão instrutor, por um ou mais períodos, até ao limite máximo de 90 dias, mediante autorização do órgão competente para a decisão final, quando não seja o órgão instrutor.

Para o incumprimento do dever de decisão quanto a tais procedimentos rege o que se mostra previsto no artigo 127.º do Projeto.

Quanto aos procedimentos de iniciativa oficiosa importa cuidar do que se disciplina no n.º 5 do artigo 126.º, no qual se prevê que a não emissão de decisão com efeitos desfavoráveis aos interessados no prazo de 180 dias (correspondente aos prazos máximos dos procedimentos de iniciativa particular) implica a caducidade do procedimento, tutelando e garantindo, assim, os interesses daqueles sujeitos que não veem eternizar um procedimento no tempo com os eventuais prejuízos que daí possam advir.

Não nos merece qualquer reparo o quadro normativo em referência.

Artigo 128.º - Atos tácitos

Com o preceito, também inovador, disciplina-se a matéria do deferimento tácito, adaptando também o regime substantivo ao que são as regras processuais insertas no CPTA.

De registar o desaparecimento da figura do indeferimento tácito (artigo 109.º do CPA em vigor), porquanto o incumprimento do prazo de decisão nos procedimentos de iniciativa particular é sancionado com a verificação tão só da violação do dever de decidir, a impugnar contenciosamente através da ação administrativa especial de condenação à prática de ato legalmente devido (artigos 66.º e ss. do CPTA).

A formação do deferimento tácito apenas ocorrerá nas situações em que a lei especial assim o determine (n.º 1) e, como regra, nas situações em que a prática de um ato administrativo dependa de autorização prévia ou que esteja sujeito a aprovação de um órgão administrativo (n.º 3) salvo disposição em contrário. Desaparece, assim, a enunciação constante do atual n.º 3 do artigo 108.º do CPA.

Não nos merece qualquer reparo a solução proposta.

4. Parte IV – Da atividade administrativa

Capítulo I - Do Regulamento Administrativo

Secção I - Disposições Gerais

Artigo 132.º - Conceito de regulamento administrativo

Em primeiro lugar, e em termos gerais, no capítulo respeitante ao regulamento, é de louvar a densificação do regime procedimental e substantivo dos regulamentos, na medida em que no atual CPA os preceitos mais importantes relativos a esta matéria ficaram até hoje carecidos de concretização legal.

Em segundo lugar, no que respeita à definição de regulamento, embora se perceba que o objetivo do legislador seja o de restringir o regime do CPA aos regulamentos que produzam efeitos jurídicos externos, a verdade é que a expressão pode ser equívoca quanto a abranger, ou não, os regulamentos emitidos no âmbito das funções de regulação dos sectores económicos e financeiros. Trata-se de um domínio onde esta fonte de direito assume expressão muito relevante em termos de se justificar a aplicação dos princípios e das regras procedimentais e substantivas do CPA, ainda que nem sempre sejam aptos a produzir efeitos jurídicos externos no sentido que julgamos aqui subjacente. Segundo esta ótica, a definição melhoraria acrescentando-se, a seguir ao inciso «efeitos externos», a expressão «com valor infra-legal».

Ainda no que se refere à definição de regulamento afigura-se que dizer-se, sem mais, que os regulamentos “são normas jurídicas gerais e abstratas que no exercício de poderes jurídico-administrativos visem produzir efeitos jurídicos externos”, não capta a dimensão mais importante do regulamento, enquanto fonte de direito em relação às demais e que respeita ao seu valor infra-legal.

Artigo 133.º - Habilitação legal

O n.º 2 transpõe, em parte, o teor do artigo 112.º, n.º 7, da CRP, precisando o princípio da precedência da lei em relação aos regulamentos, em especial no caso dos regulamentos independentes, sendo de realçar a introdução, no n.º 3 do preceito, de uma noção sobre regulamentos independentes acabando desta forma com eventuais dúvidas sobre a matéria.

No entanto, sempre se observará que a noção, ao dispensar a referência imediata a uma específica lei habilitante acolhe uma noção que é defendida por certa doutrina que não é desde logo a maioritária e, além do mais, não tem sido acolhida pela jurisprudência do Tribunal Constitucional.

Artigo 134.º - Omissão de regulamento

Em termos gerais, afigura-se de aplaudir a possibilidade dada aos particulares de poderem usar mecanismos administrativos para reagirem contra o incumprimento de normas regulamentares, tal como o podem fazer contra a omissão do ato.

No entanto, não se percebe bem a articulação deste n.º 1 com o disposto no n.º 2, designadamente, quanto a saber se e em que medida está o Ministério Público obrigado a agir judicialmente contra o incumprimento do prazo para a emissão de regulamentos.

Se o que se pretende é a consagração de um dever de agir sempre e em qualquer caso, afigura-se que deverá ser ponderado o eventual impacto de tal medida na sobrecarga de atribuições do Ministério Público.

Por outro lado, em muitas situações, os interesses em jogo podem não o justificar, designadamente se não há manifestação nesse sentido por parte do círculo dos particulares eventualmente afetados com a omissão.

Artigo 135.º - Preferência legal

Tudo indica que o preceito pretende recordar que a interpretação das leis por via regulamentar terá sempre como limite a proibição constitucional da interpretação autêntica das leis por via regulamentar (artigo 112.º, n.º 5, da CRP). No entanto, ao utilizar-se a expressão “força legal” em vez de se manter a expressão “eficácia externa”, que é adotada no preceito constitucional, podem vir a suscitar-se dúvidas quanto à rigorosa compatibilidade desta norma com a Constituição.

Artigo 136.º - Relações entre os regulamentos

Embora, em regra, os regulamentos do governo prevaleçam sobre os demais, incluindo os das autarquias, a verdade é que tal pode não acontecer por força

dos princípios da especialidade e da competência, o que não resulta claro do preceito.

Secção III - Da Invalidade do Regulamento Administrativo

Artigo 141.º - Invalidade

É de salientar o alargamento do parâmetro de aferição da legalidade dos regulamentos ao Direito da União Europeia.

Na alínea a) do n.º 2, afigura-se que falta a referência aos regulamentos emanados dos órgãos dotados de poderes de tutela.

Artigo 142.º - Regime de invalidade

Sem prejuízo de se louvar a inovação introduzida quanto ao regime de invalidade dos regulamentos, afigura-se que a regra geral da arguição da invalidade a todo o tempo, com a única ressalva para as ilegalidades formais ou procedimentais, cuja arguição só pode ser suscitada pelos particulares ou declarada oficiosamente pela Administração, no prazo de seis meses (n.º 2 do preceito), pode ser fonte de insegurança e de incerteza jurídicas, aqui ampliadas pelos efeitos gerais e abstratos dos regulamentos.

Tal como em relação aos atos administrativos, e aqui por maioria de razão, como vimos, justificar-se-ia a regra para os casos de ilegalidades mais graves geradoras do vício de nulidade. Por outro lado, não está afastado que ilegalidades formais possam ser mais graves e justificadoras de arguição sem limite de tempo, como seja o caso de regulamento que careça de forma legal, ou de regulamento setorial aprovado sem consulta pública.

Secção IV - Da caducidade e revogação

Artigo 143.º - Caducidade

O n.º 2 do preceito apenas regula o regime da caducidade para o caso dos regulamentos de execução, cuja lei que regulamentem seja revogada, como não podia deixar de ser.

Fica porém por esclarecer o que acontece em relação aos demais regulamentos, designadamente aos regulamentos independentes, em caso de revogação da lei habilitante, uma vez que se impõem diferente solução, por a

queda da lei habilitante não conduzir necessariamente a um vazio normativo, como acontece com os de execução.

Artigo 144.º - Revogação

O n.º 2 do preceito acolhe o princípio da proibição da revogação global dos regulamentos sem que a matéria seja simultaneamente objeto de nova regulamentação para evitar o vazio legislativo, estendendo de forma inovadora o princípio aos regulamentos necessários à execução do Direito da União Europeia, o que é de aplaudir.

Secção V - Da impugnação de regulamentos administrativos

Artigo 145.º - Reclamações e recursos administrativos

O preceito estende ao regulamento as garantias administrativas que o CPA confere ao ato, o que é positivo.

Para além das garantias administrativas, segundo o mesmo preceito, o particular pode também pedir a modificação e a suspensão do regulamento.

Assim, afigura-se que tanto a epígrafe da secção (“Impugnação”), como a epígrafe deste artigo (“reclamações e recursos administrativos”) são redutoras, uma vez que não incluem as referidas possibilidades de “modificação” e de “suspensão”.

Propõe-se a harmonização das epígrafes de acordo com o conteúdo da norma.

No n.º 3, a remissão em bloco para os preceitos 187.º e 188.º pode gerar dificuldades de articulação na aplicação do regime previsto para a impugnação dos atos aos regulamentos.

Capítulo II - Do ato administrativo

Secção I - Disposições Gerais

Artigo 146.º - Conceito de ato administrativo

Da definição do ato administrativo passa a constar a nota característica relativa à produção de efeitos externos, cuja falta tem sido fonte de controvérsia doutrinal e jurisprudencial, o que é de louvar, aproximando-se assim ao conceito de ato administrativo impugnável constante do artigo 51.º, n.º 1, do CPTA.

No entanto faz-se nota que desaparece outra dimensão muito importante e que diz respeito à dimensão orgânica. Com a crescente diluição das fronteiras entre o direito público e o privado torna-se por vezes muito difícil identificar o que sejam «poderes jurídico-administrativos», pelo que o exercício de tais poderes associado ao critério orgânico tem sido fundamental para identificar os atos administrativos. Afigura-se que o alargamento do âmbito subjetivo do procedimento não é suficiente para justificar a eliminação deste critério. Além do mais, sempre se admitiu a existência de atos apenas materialmente administrativos, pelo que, quando muito, poderia fazer-se essa referência, sem se estar a eliminar o critério orgânico.

Artigo 148.º - Forma dos atos

Apenas uma nota quanto à previsão da possibilidade de “substituição” da forma escrita pela forma eletrónica dos atos, no sentido de que não se trata propriamente de uma substituição da forma mas sim do suporte (técnico) para a mesma forma escrita.

SECÇÃO II – Da Eficácia do Ato Administrativo

Artigo 153.º - Regra geral

Em regra, o ato administrativo produz efeitos logo que praticado, dizendo-se no n.º 2 do artigo 127.º do atual CPA que o ato se considera praticado logo que “preenchidos os seus elementos”, gerando-se dúvidas sobre o alcance da expressão.

Considera-se, por isso, fundamental que para efeitos da eficácia do ato o legislador diga expressamente de forma inovadora, no n.º 3 do preceito em análise, quais os elementos essenciais do ato administrativo.

Artigo 158.º - Eficácia dos atos constitutivos de deveres ou encargos

O disposto no n.º 1 do artigo, além de clarificar de uma vez por todas o sentido que a Doutrina e Jurisprudência vinham defendendo quanto ao n.º 1 do atual artigo 132.º, eliminando os respetivos n.ºs 2 e 3, que sempre suscitaram dúvidas na sua aplicação em concreto, constitui igualmente um reforço das

garantias dos particulares o alargamento do elenco dos atos administrativos que só são oponíveis aos destinatários a partir da respetiva notificação. Para além dos que imponham deveres e encargos, como refere o atual n.º 1 do artigo 132.º do CPA, o preceito passa a abranger também os que imponham ónus, sujeições ou sanções.

Secção III - Da invalidade do ato administrativo

Artigo 159.º - Atos nulos

Este preceito visa substituir o atual artigo 133.º do CPA, cujo n.º 1 consagra uma cláusula geral segundo a qual são nulos os atos a que falte qualquer “elemento essencial” que tem sido fonte de dificuldades de concretização pelos tribunais e que divide até a doutrina. Não obstante o legislador ter optado por densificar o que se deva entender por elementos essenciais do ato (cfr. o disposto no artigo 153.º, n.º 2), mesmo assim será eliminada tal cláusula para efeitos da nulidade dos atos, acabando-se com as denominadas nulidades por natureza.

A partir de agora as nulidades passam a ser apenas as que são elencadas no n.º 2 do preceito ou outras previstas na lei, o que contribuirá para a segurança e certeza do direito e reforço das garantias dos particulares.

Como nota igualmente positiva verifica-se que foram também ampliadas as situações geradoras da nulidade dos atos, acolhendo-se os casos mais sinalizados pela doutrina e a jurisprudência nas alíneas e), j), e k).

Uma nota positiva para a eliminação da regra da nulidade dos atos consequentes, desde que não houvesse contrainteressados com interesse legítimo na sua manutenção (alínea i) do artigo 133.º em vigor), achando-se mais equilibrada a solução encontrada no artigo 161.º, n.ºs 1, n.º 5, alínea d), e n.º 6.

Artigo 160.º - Regime da nulidade

Segundo o atual n.º 2 do artigo 134.º do CPA uma das características do regime da nulidade reside no facto de poder ser “declarada” por qualquer “tribunal”, quando o n.º 2 do preceito em análise diz apenas que pode ser “conhecida” por qualquer “autoridade”. Em primeiro lugar, ainda que o tribunal

se inclua no conceito de “autoridade”, seria adequado uma referência expressa aos tribunais, até porque estes não estão no mesmo plano das demais autoridades aqui abrangidas; em segundo lugar, esta norma suscita dúvidas quanto aos efeitos e consequências do mero “conhecimento” da nulidade.

O n.º 2 do preceito mantém um dos traços dominantes do regime da nulidade (arguição a todo o tempo), mas acautela (“salvo disposição legal em contrário”) a possibilidade, que se nos afigura correta, de em determinadas situações se fixar um prazo para a invocação da nulidade, como já acontece em matérias de direito urbanístico (cfr. artigo 69.º, n.º 4, do RJUE).

Por outro lado, a rigidez do regime de nulidade é atenuada pelo estatuído no n.º 3 do preceito, onde se admite a atribuição de efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de atos nulos, de harmonia, designadamente, com os princípios da boa-fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade, o que se reputa uma evolução positiva relativamente ao atualmente disposto no n.º 3 do artigo 134.º

A flexibilização do regime da nulidade, à luz dos mesmos princípios, está igualmente patente na redação do n.º 2 do artigo 163.º, infra.

Artigo 161.º

O n.º 1 deste preceito reproduz o teor do atual artigo 135.º e mantém que a anulabilidade constitui o regime regra da invalidade dos atos administrativos, o que não merece qualquer reparo.

Na medida em que o n.º 5 deste preceito enumera as situações em que o efeito anulatório dos atos administrativos pode ser afastado pelo juiz, afigura-se que o preceito devia constar antes do CPTA ou, pelo menos, deverá haver uma remissão da lei processual para esta norma. Na verdade, parece tratar-se de uma norma que estabelece o âmbito de uma decisão jurisdicional, proferida em reação a uma decisão de anulação administrativa nos termos do n.º 4 do mesmo artigo. Só assim não será se o regime se aplicar também aos casos de anulação administrativa, o que carece de ser esclarecido. O mesmo se passa com o estatuído no n.º 6.

Artigo 162.º - Efeitos da anulação

O preceito, que tem como epígrafe “Efeitos da anulação”, corresponde quase *ipsis verbis* ao artigo 173.º do CPTA. Afigura-se que oportunamente se deverá eliminar esta repetição, optando-se por uma articulação entre o que se prevê no CPA e o que se estabelece em sede de contencioso judicial.

Artigo 163.º - Ratificação, reforma e conversão

O atual n.º 1 do artigo 137.º do CPA diz expressamente que não são suscetíveis de ratificação, reforma e conversão os atos nulos ou inexistentes.

O preceito em análise, para além de acabar com a controversa figura dogmática da inexistência do ato, consagra no n.º 2, de forma inovadora, a possibilidade de os atos nulos poderem ser objeto de reforma ou conversão, o que vem ao encontro da realidade em que se verifica que os atos apesar de nulos não deixam de produzir efeitos e que, em muitas situações, é o próprio interesse público a justificar o seu aproveitamento, cabendo à AP tal ponderação no caso concreto.

É de louvar a redação do n.º 5 deste artigo, por clarificar, tendo presente grande parte do entendimento que a doutrina e jurisprudência vinham defendendo quanto ao alcance do anterior n.º 4 do artigo 137.º

Secção IV - Da revogação e da anulação dos atos administrativos

Artigo 164.º - Revogação e anulação administrativas

O preceito ao distinguir formalmente as figuras da revogação (por conveniência ou oportunidade) e da anulação administrativa (com fundamento na invalidade) acaba com a controvérsia existente sobre esta distinção que não é feita no atual regime do CPA, o qual no artigo 141.º fala em revogação de atos inválidos, amalgamando na mesma expressão dois institutos que têm funções e natureza muito diferentes.

Impõe-se, desta forma, aplaudir esta inovação que se estende à autonomização do respetivo regime jurídico, distinção essa que pressupõe e que se reflete em toda esta secção do Código e desde logo surge clara na redação do n.º 1 através da expressão “cessação de efeitos” por referência à

revogação e no n.º 2, através da expressão “destruição dos efeitos” por referência à anulação administrativa.

Artigo 166.º - Condicionalismos aplicáveis à revogação

No n.º 2 do preceito estabelecem-se as condições em que os atos constitutivos de direitos podem ser revogados, mas a noção de ato constitutivo de direitos só encontra posituação no n.º 3. Por razões de ordem sistemática e de melhor apreensão e compreensão afigura-se que a noção deveria figurar em primeiro lugar.

Por outro lado, o atual CPA não contém uma noção de ato constitutivo de direitos, propondo-se o legislador positivar a que se afigura corresponder àquela que tem sido objeto de densificação doutrinal e jurisprudencial.

Podem, porém, suscitar-se dúvidas sobre a vantagem de positivar uma noção que está mais ou menos estabilizada na doutrina e jurisprudência sobretudo porque associada a uma restrição do ato constitutivo de direitos ou posições jurídicas subjetivas, desaparecendo a figura dos interesses legalmente protegidos, que com todas as suas ambiguidades tem sobrevivido sem grandes problemas.

Até agora o regime da revogação do ato constitutivo de direitos assenta na prevalência do interesse do destinatário na estabilização do mesmo, o que em determinadas circunstâncias pode acarretar dificuldades à Administração em termos de flexibilização e eficiência na prossecução do interesse público, aspeto que assume preminência em matérias relacionadas com o urbanismo ou o ambiente e, em especial, no domínio da regulação económica e financeira.

O n.º 2 do preceito alarga, nas alíneas c) e d), as situações em que o ato constitutivo de direitos pode ser revogado contribuindo para a sua precarização. No entanto tal precarização que é, até certo ponto, justificada, será também mitigada pelo direito a uma indemnização pelo sacrifício (n.º 4 do preceito), nos casos em que a revogação se funde em alteração objetiva das circunstâncias ou na superveniência de conhecimentos técnicos e científicos, nos termos previstos na alínea c) do n.º 2 do preceito.

O n.º 5 confere direito a uma indemnização correspondente ao respetivo valor económico, ao beneficiário de boa-fé que veja o “conteúdo essencial do seu

direito” eliminado ou restringido por efeitos da revogação. A expressão “conteúdo essencial” do direito é, como sabido, de difícil concretização e, por outro lado, fica-se na dúvida se a norma pretende abarcar todo o catálogo de direitos fundamentais, apenas os direitos liberdades e garantias ou qualquer direito que caiba na ampla categoria de “atos constitutivos de direito”.

Artigo 167.º - Condicionalismos aplicáveis à anulação administrativa

De um modo geral podemos dizer que o preceito é positivo por pressupor a distinção entre a figura da anulação administrativa da judicial.

No entanto, há alguns aspetos que se afiguram problemáticos.

Embora a preclusão da via jurisdicional não convalide o ato administrativo inválido, os atuais efeitos da caducidade do direito de ação assentam na prevalência dos valores da certeza e da estabilidade da ordem jurídica. Assim, ainda que em teoria se possa admitir que à Administração seja conferida a competência para anular um ato administrativo depois de precludido o recurso aos tribunais, a solução preconizada no n.º 1 do preceito suscita-nos reservas. Note-se, desde logo, que a anulação administrativa pode ocorrer vários anos após a preclusão do recurso à via jurisdicional, uma vez que pode ter lugar um ano após o “conhecimento pelo órgão competente da causa da invalidade” ou da cessação do erro cometido pelo agente, com prejuízo para a estabilidade das situações jurídicas e do agir administrativo.

Acresce que a fixação do termo inicial do prazo por referência à “data do conhecimento pelo órgão competente da causa de invalidade” ou à data da “cessação do erro” cometido pelo agente vai inevitavelmente gerar enormes dificuldades sobre o modo de comprovação dessas datas.

Por outro lado, afigura-se que a solução, para além de ser fonte de maior instabilidade e incertezas jurídicas, poderá funcionar como detonador da multiplicação de processos judiciais, porquanto o particular, ultrapassados os prazos judiciais, facilmente poderá reabrir essa via, bastando para tanto fazer um requerimento nesse sentido à Administração, pedindo a anulação do ato. Nesse caso, a via jurisdicional não poderá deixar de se reabrir, ficando por saber se o prazo para o efeito é o inicial ou outro.

É, contudo, certo que algumas situações de invalidade manifesta ou de erros graves podem justificar a necessidade da sua anulação pela própria Administração, mesmo depois de ultrapassado o prazo para a sua impugnação judicial. Poderia colmatar-se este problema restringindo a possibilidade prevista neste artigo 167.º do Projeto a situações em que razões ponderosas de justiça material exijam que a Administração, oficiosamente ou a pedido, possa corrigir erros e ilegalidades por si cometidas. Para tanto bastaria fixar um prazo dentro do qual tal possibilidade pudesse ocorrer, tal como acontece hoje com a solução consagrada no artigo 78.º da LGT (em que se prevê a possibilidade de a Administração Tributária rever os atos tributários até quatro anos após a liquidação por erro imputável aos serviços). Seria como que uma válvula de escape do sistema para situações em que a injustiça do caso se sobrepujasse aos valores da estabilidade e segurança jurídicas. Nestes casos, não veríamos razões para limitar os efeitos da anulação só para o futuro como é preconizado no n.º 2 do artigo 171.º do Projeto.

Note-se, porém, que se os respetivos pressupostos não forem bem delimitados pode cair-se inevitavelmente no aumento do fluxo da litigiosidade, em muitos casos sem justificação, como acontece hoje com a aplicação do citado artigo 78.º da LGT.

Estas considerações não ignoram e, pelo contrário, reconhecem, a necessidade de adaptação do regime da anulação administrativa à flexibilização resultante do disposto nos artigos 64.º e 65.º e 161.º do CPTA, porém, julgamos que é possível atingir uma solução mais equilibrada.

No n.º 2, considera-se positiva a limitação da anulação dos atos administrativos constitutivos de direitos consoante a boa-fé ou má-fé do beneficiário.

Saúda-se igualmente a solução do n.º 4, que vem colmatar um vazio que tem estado na origem de reenvios prejudiciais e contencioso comunitário, motivados pela inexistência de um prazo para a anulação dos atos constitutivos de direito de conteúdo pecuniário, sobretudo relacionados com apoios comunitários.

Quanto ao n.º 5, embora a indemnização se restrinja aos danos considerados anormais, não poderá deixar de se levar em conta o seu eventual impacto nas finanças públicas.

Os artigos 168.º a 170.º clarificam os atuais artigos 142.º a 144.º, o que se considera positivo.

Artigo 171.º - Eficácia

No seu n.º 2, tal limitação de efeitos resulta também de uma aplicação conjugada deste artigo e do artigo 161.º do CPTA.

Em termos sistemáticos, considera-se que o n.º 1 deste artigo 171.º deveria constar do artigo 164.º n.º 1 ou 166.º e, bem assim, o disposto no n.º 2 deste artigo 171.º, do artigo 164.º, n.º 2, ou 167.º O mesmo se diga em relação ao disposto nos artigos 168.º e 172.º, separando-se claramente, em termos de artigos e não apenas por números distintos de um mesmo artigo, quais as disposições aplicáveis à revogação administrativa, quer as aplicáveis à anulação administrativa.

Secção V - Da execução do ato administrativo

Artigo 176.º - Legalidade da execução

O n.º 1 deste preceito consagra de forma inovadora que os atos administrativos só podem ser executados coercivamente nos casos e segundo as formas e termos expressamente previstos na lei, com ressalva dos casos de urgência devidamente fundamentada.

Vigorando no regime atual a regra oposta (cfr. o artigo 149.º, n.º 2, do CPA), não é demais salientar o quanto esta solução, no plano teórico, revoluciona o paradigma que até aqui vigorava nesta matéria. No plano prático, ainda está por definir o alcance dos “casos e formas” que concretizarão esta exigência de precedência de lei.

Artigo 177.º - Decisão de proceder à execução

Aplauda-se a maior clareza na dinâmica deste artigo quanto à natureza, teor e conteúdo, da “decisão de proceder à execução” (n.º 2).

Artigo 178.º - Princípios aplicáveis

Este artigo é absolutamente novo.

Dado o melindre da matéria, realça-se a consagração, no n.º 1, de princípios na execução do ato e a referência, no n.º 2, às condições em que pode ter lugar a coação direta sobre indivíduos.

Artigo 180.º - Garantias dos executados

É de igual modo de aplaudir a consagração de um preceito autónomo relativo às garantias dos executados e a ressalva esclarecedora que é feita no n.º 2, quanto à aplicabilidade das garantias previstas na lei processual tributária para os casos em que a execução do ato segue o regime jurídico previsto para a execução fiscal (artigo 179.º do Projeto).

Secção VI - Da reclamação e dos recursos administrativos

Subsecção I - Regime Geral

Nesta secção é de salientar positivamente a referência, desde logo no artigo 171.º, n.º 1, ao “incumprimento do dever de decisão”, em consonância, aliás, com as alterações que na presente proposta se concretizaram relativamente aos anteriores “atos de indeferimento tácito”, surgindo este incumprimento expressamente reportado a situações de omissão ilegal de atos administrativos. A mesma concordância é agora estabelecida (v.g. artigo 183.º, n.º 1) com a ação de condenação à prática de ato devido, prevista no CPTA.

Artigo 183.º - Natureza e fundamentos

Necessidade de se corrigir a redação do n.º 1 nesta parte: “conforme dependa ou não, da sua utilização prévia a possibilidade de utilização prévia”.

No n.º 2 clarifica-se a necessidade de expressa denominação legal do recurso ou reclamação como necessários para que se lhes aplique o regime respetivo, o que se aplaude.

Artigos 185.º - Dos prazos de impugnação; 186.º - Início dos prazos de impugnação; 187.º - Efeitos das impugnações de atos administrativos; e 188.º - Efeitos sobre prazos

Em geral, estes preceitos clarificam o regime dos prazos e contagem dos mesmos de uma forma melhorada em relação à redação atual. Saliente-se, no

entanto, que o n.º 5 do artigo 187.º é desnecessário, só se justificando em termos “didáticos”. Assim como são prescindíveis os n.ºs 3 e 4 do artigo 188.º, pois são normas que apenas transcrevem efeitos que resultam da lei de processo nos tribunais administrativos.

Subsecção II - Da reclamação

Uma primeira nota para a circunstância de o regime previsto para a reclamação ser muito pouco densificado, comparado com o previsto para o recurso hierárquico, designadamente, quanto às características do requerimento de reclamação e quanto à decisão.

Artigo 190.º - Notificação dos contrainteressados e prazo para a decisão

Louva-se a expressa referência no seu n.º 1 à notificação dos contrainteressados.

Coloca-se a questão da correta sistematização do n.º 2 deste artigo atento o disposto no anterior artigo 183.º, n.º 1, embora este necessite de esclarecimento, conforme se expôs supra.

Subsecção III - Do recurso hierárquico

Artigo 191.º - Objeto

Reforça-se a concordância conseguida entre o procedimento e o processo quando estejam em causa omissões ilegais de atos administrativos.

Artigo 192.º - Interposição

No n.º 1, propõe-se que em vez da junção dos elementos probatórios, de que o recorrente disponha aquando a apresentação do requerimento de recurso, ser uma possibilidade, seja um dever.

Artigo 193.º - Tramitação

Todo o artigo revela um esforço de clarificação, com que nos congratulamos e realçamos o novo n.º 4, limitando a possibilidade de o autor do ato recorrido o revogar num sentido menos favorável ao recorrente e, bem assim, da expressa

referência a que este, em caso de omissão ilegal de ato administrativo, pode praticá-lo. Neste caso, e à semelhança do que sucede já em sede de impugnação contenciosa, é dada agora a possibilidade de o recorrente e/ou os contrainteressados, prosseguirem com o recurso contra o novo ato (n.ºs 6 e 7).

Subsecção IV - Dos recursos administrativos especiais

Desaparece a menção expressa a recurso hierárquico impróprio e ao recurso tutelar, para se passarem a designar, no seu conjunto, de recursos administrativos especiais.

Sendo que no artigo 197.º, se clarifica, sem qualificar, as situações em que estes recursos especiais podem ocorrer, o que considera positivo. Neste pressuposto, propõe-se que no n.º 3 não se use a expressão “recurso tutelar, mas apenas “recurso” e, bem assim, no n.º 4.

Capítulo III - Dos contratos da Administração Pública

O Capítulo III, da Parte IV, do CPA ora revisto foi todo ele revogado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP.

Perante esta revogação, e pese embora o CCP estabeleça, com pormenor, o regime dos procedimentos administrativos de formação das principais espécies de contratos públicos, assim como o regime substantivo comum dos contratos administrativos, o Projeto opta por reunir num último capítulo um pequeno conjunto de preceitos sobre os contratos da AP, através dos quais pretendem sintetizar, mediante remissão, o sistema das fontes disciplinadoras dos aspetos estruturais dos regimes aplicáveis, tanto no plano procedimental como no plano substantivo, aos contratos celebrados pela AP.

É de aplaudir o esforço de articulação entre estes dois diplomas, designadamente, a previsão de que aos contratos administrativos que estão fora do âmbito de aplicação do CCP se deverá aplicar o regime deste Código, com as necessárias adaptações (artigo 199.º, n.º 3).

