

CURSO SOBRE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Novo Código do Procedimento Administrativo

João Tiago Silveira

GEPAC – Gabinete de Estratégia, Planeamento e Avaliação Culturais

10 a 15 de dezembro de 2015

MORAIS LEITÃO
GALVÃO TELES
SOARES DA SILVA

Sumário

Introdução: o CPA e o âmbito de aplicação

1. Os princípios gerais da atividade administrativa
2. Órgãos da Administração Pública e seu funcionamento
3. Acordos endoprocedimentais
4. O auxílio administrativo
5. As conferências procedimentais
6. Prazos e contagens de prazos

7. Notificações

8. Regime do regulamento administrativo

9. Regime do ato administrativo

10. Simplificação administrativa na revisão do CPA

11. Administração eletrónica e procedimento administrativo

12. As implicações da revisão do CPA para a Administração Pública

Introdução e âmbito de aplicação

- O “novo” CPA: DL 4/2015, de 7/1, autorizado pela Lei de autorização 42/2014, de 11/7
 - O anterior CPA, aprovado pelo DL 442/91, de 15/11, retificado pela DR 265/91, de 31/12 e pela DR 22-A/92, de 29/2 e alterado pelo DL 6/96, de 31/1 e pelo DL 18/2008, de 29/1
- Um novo código, mas uma alteração na continuidade: muitas matérias sem evolução substancial (ex: órgãos colegiais, delegação de poderes, regulação de institutos já aceites pela doutrina, etc)

Introdução e âmbito de aplicação

- Quem está obrigado a aplicar o CPA? (artigo 2.º CPA)
 - Qualquer entidade (pública ou privada) que:
 - ✓ Atue no exercício de poderes públicos; ou
 - ✓ Atue com fundamento em normas de direito administrativo específicas da atuação em causa
 - Entidades da Administração Pública (artigo 2.º-4 CPA) relativamente ao funcionamento dos seus órgãos/parte II do CPA (artigo 2.º-2 CPA)
 - Entidades da Administração Pública que atuem a nível meramente técnico ou de gestão privada, relativamente à aplicação dos princípios que resultem de disposição constitucional (artigo 2.º-3 CPA)

Introdução e âmbito de aplicação

Ex1: serviços da administração direta do Estado, como o GEPAC

Ex2: serviços da administração indireta do Estado (institutos públicos) e fundos personalizados (FF Cultural)

Ex3: município ou freguesia

Ex4: CNPD e CADA, enquanto entidades administrativas independentes

Ex5: Ordem dos Advogados, relativamente aos seus órgãos e nos aspetos relacionados com acesso à profissão

Introdução e âmbito de aplicação

- O problema de entidades públicas que atuem no âmbito da gestão privada (artigo 2.º-3 CPA). Aplica-se todo o CPA ou só os princípios?

Ex: IGFSS enquanto proprietário, quando paga as despesas de condomínio

- O problema de entidades privadas no uso de poderes públicos: aplica-se o CPA ao uso desses poderes

Ex1: empresas privadas concessionárias de serviços públicos enquanto entidades expropriantes

Ex2: entidades privadas, como IPSS, no uso de poderes públicos delegados

Introdução e âmbito de aplicação

- O problema das entidades públicas empresariais, que são pessoas coletivas públicas, mas seguem o direito privado

Ex: Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE

- O problema dos estabelecimentos de ensino superior público, que são fundações públicas a que se aplica o direito privado, mas às quais também se aplicam certos aspetos de regime de direito administrativo

Ex: ISCTE-IUL, que tem privilégio de execução prévia e poderes enquanto entidade expropriante

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

A) Princípio da legalidade (artigo 3.º CPA)

- Preferência de lei: Administração não pode contrariar lei
- Reserva de lei: Atividade administrativa tem de se fundar na lei
 - A questão dos regulamentos, os quais: “...*devem indicar expressamente as leis que visam regulamentar ou que definem a competência subjectiva e objectiva para a sua emissão*” (artigo 112.º-7 CRP)
- O estado de necessidade como circunstância que legitima a preterição das disposições do CPA (artigo 3.º-2 CPA)
 - Aplicável noutros procedimentos administrativos (ex: contratação pública)?
 - A obrigação de indemnizar efetua-se nos termos gerais ou constitui um título autónomo de responsabilidade civil extracontratual?

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

B) Princípio da prossecução do interesse público (artigo 4.º CPA)

- Obrigação de prosseguir interesses públicos definidos/implícitos na lei e não outros
- Prossecução de interesses privados provoca desvio de poder
- Não significa que interesses privados não devam ser ponderados

C) Princípio da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos (artigo 4.º CPA)

- Posições jurídicas subjetivas dos particulares não podem ser colocadas em causa sem habilitação legal/respeito pelo bloco de legalidade

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

D) Princípio da igualdade (artigos 13.º e 266.º-2 CRP e 6.º CPA)

- Tratamento igual de situações iguais e desigual de situações desiguais
- Proibição de discriminação com base em circunstâncias referidas nos artigos 13.º-2 CRP e 6.º CPA

Ex1: viola o princípio da igualdade o despacho que determina a repetição de provas apenas para alguns candidatos a concurso, com base numa suspeita de que estes haviam tido conhecimento antecipado das matérias da mesma (ac. STA de 24/4/91 (proc. 025767))

Ex2: viola o princípio da igualdade o concurso para recolha de resíduos sólidos e limpeza urbana onde se valorize de forma diferente a experiência obtida em território nacional e território comunitário não nacional (ac. STA de 9/4/2002 (proc. 048427))

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

E) Princípio da proporcionalidade (artigos 266.º-2 CRP e 7.º CPA)

- Decisões administrativas devem respeitar 3 subprincípios:
 - Adequação: decisões devem ser aptas a prosseguir fins prosseguidos
 - Necessidade: de entre várias medidas possíveis, deve optar-se pela menos lesiva para os interesses dos particulares
 - Proporcionalidade em sentido restrito (equilíbrio): custos da atividade escolhida não devem ser superiores aos benefícios
- Será que a necessidade e proporcionalidade apenas limitam a atividade administrativa quando estejam em causa direitos/interesses dos particulares? (artigo 7.º-2 CPA)
 - Duvidoso, face ao artigo 266.º-2 CRP, que não contém esse limite

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

F) Princípio da boa-fé (artigos 266.º-2 CRP e 10.º CPA)

- Princípio da primazia da materialidade subjacente: direito procura resultados efetivos e não resultados que se satisfaçam com cumprimento formal de regras
- Tutela da confiança ocorre quando:
 - Comportamento de entidade pública cria confiança no interessado
 - Confiança criada no interessado é justificada
 - Verifica-se um investimento na confiança criada pelo interessado
 - Há um nexo de causalidade entre a situação geradora de confiança e a atuação do interessado
 - Ocorre uma frustração da confiança criada

Ex: administração fixou prazo para a apresentação de propostas num concurso e, depois, encurtou o prazo inviabilizando a apresentação de algumas propostas (ac. STA de 29/5/2002 (proc. 044744))

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

G) Princípio da justiça (artigos 266.º-2 CRP e 8.º CPA)

- Difícil concretização face à previsão da igualdade, proporcionalidade e boa-fé
- Válvula de escape para situações não cobertas por outros princípios

H) Princípio da razoabilidade (artigo 8.º CPA)

- Difícil conjugação com proporcionalidade: significa a introdução de um tipo de controlo menos intenso que a proporcionalidade, na escolha de critérios de decisão quando os bens são escassos, por forma a não interferir com políticas públicas?
 - A ser assim, está em causa um controlo que não julga a ponderação efetuada pela Administração, mas apenas verificar se atuou de forma caprichosa ou arbitrária

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

H) Princípio da razoabilidade (artigo 8.º CPA)

- Uma nova função: critério para correta interpretação das normas
- Dois corolários:
 - Administração obrigada a escolher, de entre as várias interpretações possíveis, a que se apresentar mais razoável
 - ✓ Não habilita controlo externo pelo tribunal (artigo 8.º CPA)
 - Administração impedida de utilizar interpretação desrazoável da norma habilitante
 - ✓ Habilita controlo externo pelo tribunal

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

I) Princípio da imparcialidade (artigos 266.º-2 CRP e 9.º CPA)

- Vertentes:
 - Dimensão positiva: obrigação de ponderar todos os interesses públicos e privados relevantes para a decisão
 - Dimensão negativa: proibição de ponderar interesses não relevantes para a decisão
- Impedimentos e suspeições (artigos 69.º e segs. CPA)
 - Circunstâncias que obrigam órgãos e agentes a não intervir no procedimento ou a pedir dispensa de o fazer
 - Semelhança entre regime de impedimentos e suspeição: fará sentido um regime separado?

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

I) Princípio da imparcialidade (artigos 266.º-2 CRP e 9.º CPA)

- Impedimentos (artigos 69.º e segs. CPA)

- Casos (artigo 69.º CPA)

Ex1: Membro de CA do FFC não pode participar em deliberação sobre atribuição de subsídio a companhia de teatro onde sua mulher trabalhe (artigo 69.º-1-b) CPA)

Ex2: Sociedade de advogados não pode assessorar concurso público para aquisição de equipamentos informáticos se prestou serviços jurídicos a qualquer um dos participantes privados nesse concurso há menos de 3 anos (artigo 69.º-3 CPA)

- Comunicação ao superior hierárquico/presidente de órgão colegial/quem tenha poder para concretizar a substituição, que o declaram (artigo 70.º-1, 2, 4 e 5 CPA)
- Atuação no procedimento cessa logo com comunicação (artigo 71.º CPA)
- Declarado impedimento, o impedido é substituído pelo suplente ou órgão funciona sem o membro (artigo 72.º CPA)

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

I) Princípio da imparcialidade (artigos 266.º-2 CRP e 9.º CPA)

- Suspeições (artigos 73.º e segs. CPA)

- Existência de dever de pedir substituição no procedimento (artigo 73.º-1 CPA)

- Casos de escusa são exemplificativos (artigo 73.º CPA)

Ex1: Se membro de CA do FFC tiver grave diferendo com candidato a subsídio (ex: tiver apresentado uma queixa disciplinar em momento anterior), deve pedir escusa (artigo 73.º-1-d) CPA)

Ex2: Se filho do membro de júri de concurso tiver recebido gratuitamente uma viagem paga por uma empresa que participa nesse concurso, esse membro deve pedir escusa (artigo 73.º-1-c) CPA)

- Comunicação ao superior hierárquico/presidente de órgão colegial/quem tenha poder para concretizar a substituição, que reconhecem a suspeição (artigo 70.º-1, 2, 4 e 5 CPA)

- Prazo de decisão é 8 dias (artigo 75.º-2 CPA)

- Admitida a escusa, o órgão/agente é substituído pelo suplente ou o órgão funciona sem o membro (artigos 75.º-3 e 72.º CPA)

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

I) Princípio da imparcialidade (artigos 266.º-2 CRP e 9.º CPA)

- Impedimentos e suspeições: sanções (artigo 76.º CPA)
 - Anulabilidade
 - Ausência de comunicação é falta disciplinar grave
 - Prestador de serviços fica obrigado a indemnizar a Administração e terceiros de boa-fé pela anulação dos atos/contratos
 - E quais as consequências nos casos de escusa não solicitada, uma vez que as sanções só se reportam a situações de impedimento?

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

J) Princípio da boa administração (artigos 267.º CRP e 5.º CPA)

- Administração Pública deve seguir critérios de eficiência/economicidade/celeridade
- Serviços devem ser prestados de forma desburocratizada
- Serviços devem utilizar soluções de descentralização e desconcentração
- Poderá haver controlo jurisdicional deste princípio?

Ex1: ato pode ser invalidado por se terem solicitado pareceres em excesso, atrasando o procedimento?

Ex2: ato poderá ser invalidado por se ter solicitado um conjunto inaceitável de correções aos requerimentos apresentados pelos interessados?

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

K) Princípio da colaboração com os particulares (artigo 11.º CPA)

- Dever de apoio e estímulo às iniciativas dos particulares/receção de sugestões
- Dever de esclarecimentos dos particulares: notificações (artigos 110.º e segs. CPA) e fundamentação (artigos 152.º e segs. CPA)
- Direito à informação/conhecer resoluções que forem tomadas:
 - Direito à informação sobre o procedimento pelos interessados diretos e por quem tenha interesse legítimo (artigos 82.º e 85.º CPA)
 - Consulta do processo (artigo 83.º CPA)
 - Obtenção de certidões (artigos 83.º e 84.º CPA)

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

L) Princípio da participação (artigo 12.º CPA)

- Obrigação de garantia de mecanismos de participação dos interessados na decisão administrativa
- Audiência dos interessados e outras formas de participação (artigos 121.º e segs. e 100.º e 101.º CPA)

M) Princípio da decisão (artigo 13.º CPA)

- Dever de Administração emitir uma pronúncia sobre assuntos que lhe sejam submetidos (em 90 dias úteis)
- Exceção: mesmo pedidos efetuado há menos de 2 anos (artigo 13.º-2 CPA)
- Consequências pelo incumprimento:
 - Ação administrativa: pedido de condenação à prática de ato devido (artigo 66.º-1 CPTA)
 - Deferimento tácito (artigo 128.º CPA)

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

N) Princípio da administração eletrónica (artigo 14.º CPA)

- Previsão de regras sobre pedidos eletrónicos, acesso eletrónico, notificações eletrónicas, balcões únicos eletrónicos, garantias dos sistemas, etc.
- Será que dever de disponibilização e utilização de meios eletrónicos está efetivamente acolhido, tal como se refere no artigo 14.º-1 e 3 CPA?
 - Artigo 61.º-1 CPA só refere a sua utilização preferencial
 - Artigo 112.º não estabelece a notificação eletrónica como obrigatória
 - Utilização de balcões únicos eletrónicos não é obrigatória (artigo 63.º CPA)
 - Artigo 64.º CPA não impõe desmaterialização de processo. Até contém normas desajustadas à realidade atual (artigo 64.º-2 e 3 CPA)

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

O) Princípio da responsabilidade (artigo 16.º CPA)

- Administração é responsável pelos danos causados no quadro da sua atividade
- Remissão para Lei 67/2007, de 31/12, alterada pela Lei 31/2008, de 17/7

P) Princípio da administração aberta (artigo 17.º CPA)

- Livre acesso a todos os documentos administrativos, por qualquer pessoa, salvo restrições legais
- Remissão para Lei 46/2007, de 24/8, alterada pelo Decreto-Lei 214-G/2015 de 2/10

Q) Princípio da proteção dos dados pessoais (artigo 35.º CRP e 18.º CPA)

- Garantia de proteção de dados pessoais
- Necessidade de compatibilização com acesso aos documentos administrativos
- Remissão para Lei 67/98, de 26/10, alterada pela DR 22/98, de 28/11 e pela Lei 103/2015, de 24/8

1. Os princípios gerais da atividade administrativa

R) Princípio da gratuidade (artigo 15.º CPA)

- Procedimento é tendencialmente gratuito
- Existência de exceções
- Gratuidade em caso de insuficiência económica, comprovada nos termos da lei do apoio judiciário (Lei 34/2004, de 29/7, alterada pela Lei 47/2007, de 28/8)

S) Princípio da cooperação leal com UE (artigo 19.º CPA)

- Afirmação genérica de cumprimento de deveres impostos pela legislação comunitária, nos prazos estabelecidos

2. Órgãos da Administração Pública e seu funcionamento

A) Tipos (artigo 20.º CPA)

- Órgãos singulares/colegiais
- Órgãos permanentes/temporários

B) Órgãos colegiais

- Presidente e secretário
 - Presidente e secretário são, em regra, eleitos (artigo 21.º-1 CPA), mas há numerosas exceções (ex: presidente do CA do FF Cultural)
 - Competências do Presidente: i) Abrir e encerrar reuniões, ii) dirigir trabalhos, iii) assegurar cumprimento das leis e regularidade das deliberações, iv) suspender ou encerrar antecipadamente reuniões, v) assinar as atas e vi) impugnar judicialmente deliberações do órgão (artigo 21.º-2 a 4 e 34.º-2 CPA)
 - Secretário apoia o presidente e elabora as atas (artigo 34.º-2 CPA)

2. Órgãos da Administração Pública e seu funcionamento

B) Órgãos colegiais

- Reuniões ordinárias e extraordinárias
 - Ordinárias (artigo 23.º CPA): presidente fixa dia e hora, mas datas podem estar fixadas na lei
 - Extraordinárias (artigo 24.º CPA): presidente convoca quando 1/3 dos vogais solicite por escrito
 - ✓ Se presidente não convocar, os requerentes podem fazê-lo diretamente (artigo 24.º-5 CPA)
- Ordem do dia (artigo 25.º CPA)
 - Estabelecida pelo presidente
 - Deve incluir todos os assuntos que lhe sejam solicitados por qualquer membro
 - Entregue com antecedência de 48h sobre reunião
 - Só pode haver deliberação se assunto estiver na ordem dia ou se 2/3 dos membros entenderem que é urgente deliberar (artigo 26.º CPA)

2. Órgãos da Administração Pública e seu funcionamento

B) Órgãos colegiais

- Vícios na convocatória da reunião
 - Só se sanam se todos os membros comparecerem á reunião e nenhum suscite oposição á sua realização (artigo 28.º CPA)
- Quórum: maioria dos membros com direito a voto ou 2, se órgão tiver 3 membros (artigo 29.º-1 e 4 CPA)
 - Falta de quórum: é marcada nova reunião para 24h depois, podendo reunir com 1/3 dos membros (artigo 29.º-2 e 3 CPA)
- Maioria para deliberação (artigo 32.º CPA)
 - Maioria absoluta
 - Se não for obtida: nova votação é feita de imediato e, mantendo-se, na reunião seguinte basta a maioria relativa
 - Em caso de empate, presidente tem voto de qualidade (artigo 33.º-1 CPA)
 - Proibição de abstenção nos órgãos consultivos (artigo 30.º CPA)

2. Órgãos da Administração Pública e seu funcionamento

B) Órgãos colegiais

- Votações por voto secreto (artigo 31.º CPA)
 - Quando deliberações envolvam juízo de valor sobre comportamentos/qualidades de pessoas
 - Em caso de empate, vota-se novamente de forma imediata. Se empate persistir, passa para reunião seguinte. Se persistir, votação passa a nominal e maioria relativa é suficiente (artigo 33.º-2 e 3 CPA)

2. Órgãos da Administração Pública e seu funcionamento

B) Órgãos colegiais

- Atas (artigo 34.º e 35.º CPA)
 - Registo do que ocorreu na reunião
 - Elaborada pelo secretário; aprovada pelos membros do órgão; assinada pelo presidente e pelo secretário
 - Conteúdo: i) data, ii) local, iii) ordem do dia, iv) membros presentes, v) assuntos apreciados, vi) deliberações, vii) forma e resultado da votação e viii) decisões do presidente
 - ✓ A vantagem de atas sintéticas
 - Eficácia das deliberações depende da aprovação das atas
 - ✓ Alternativa: aprovação da ata por minuta na própria reunião (artigo 34.º-4 e 6 CPA)

2. Órgãos da Administração Pública e seu funcionamento

C) Delegação de competências

- Noção: possibilidade de outro órgão ou agente, da mesma pessoa coletiva ou de outra, poder exercer poderes do delegante (artigo 44.º-1 CPA)
- Requisitos:
 - Norma habilitante (artigo 44.º-1 CPA)
 - ✓ As normas habilitantes do artigo 44.º-3 e 4 CPA: i) subalterno/adjunto/substituto podem receber delegação para atos de administração ordinária e ii) delegação dos órgãos colegiais nos seus presidente
 - Ato de delegação (artigo 47.º CPA)
 - Deve especificar poderes: o problema das delegações referindo-se a entidades da Administração Pública
 - Deve referir norma atributiva da competência
 - Deve referir a norma habilitante
 - Deve ser publicado (DR ou publicação oficial da entidade e Internet)
 - Órgão delegante/órgão delegado

2. Órgãos da Administração Pública e seu funcionamento

C) Delegação de competências

- Subdelegação (artigo 46.º CPA)
 - Possível, se delegado autorizar
 - Subdelegado pode subdelegar
- Poderes do delegante (artigo 49.º CPA)
 - Diretivas/instruções sobre uso da delegação
 - Revogação/anulação/substituição
 - Avocação
- Extinção da delegação (artigo 50.º CPA)
 - Anulação/revogação
 - Caducidade: mudança de delegante/delegado ou esgotamento de efeitos

3. Acordos endoprocedimentais

A) **Noção** (artigo 57.º CPA)

- É um contrato sobre exercício de poderes administrativos entre entidade no exercício de poderes administrativos e particulares

Ex1: Contrato em que uma CM se compromete a licenciar uma operação urbanística se o particular a apresentar nos termos acordados

Ex2: Acordo sobre forma de participação de associações/fundações/autarquias no procedimento de aprovação de regulamento (artigo 98.º-2 CPA)

3. Acordos endoprocedimentais

A) Noção (artigo 57.º CPA)

- Já se encontrava previsto no CCP (artigo 1.º-6-b) e 337.º-2 CCP)
- Instrumento de autovinculação administrativa
- É possível na medida da existência de discricionariedade/margem de liberdade de decisão/apreciação
- Enxertado no procedimento administrativo
- Não dispensa a prática do ato final
 - Não se confunde com contrato com objeto passível de ato administrativo, que dispensa a prática de ato final (ex: contrato que define termos do loteamento, dispensando a licença de loteamento)
- É um contrato administrativo (artigo 1.º-6-b) CCP)

3. Acordos endoprocedimentais

B) Tipos

- Acordo sobre termos do procedimento (artigo 57.º-2 CPA)
 - Ex1:** Contrato que fixa termos em que se poderá processar contraditório entre interessados e contrainteressados num pedido de licença ambiental para um estabelecimento industrial
 - Ex2:** Contrato que fixa os prazos dos vários passos da decisão administrativa, reduzindo os que se encontrem legalmente previstos
 - Ex3:** Contrato que define a lista dos documentos necessários para a apreciação de um dado pedido
- Acordo sobre conteúdo do ato a praticar (artigo 57.º-3 CPA e 337.º-2 CCP)
 - Ex:** Contrato que obriga a entidade competente e a emitir a licença ambiental se o projeto cumprir determinados parâmetros fixados no contrato

3. Acordos endoprocedimentais

C) Regime

- Regime da formação: artigo 57.º CPA
- Regime da execução: parte III CCP, aplicável aos contratos administrativos
- Exigência de forma escrita
- Formas de reação face ao incumprimento: ação administrativa do CPTA revisto para impugnação de ato desconforme com acordo/emissão de ato/adoção de comportamento (artigo 37.º-1-a), b) e h) CPTA)

3. Acordos endoprocedimentais

D) Finalidade

- Criação de mais certeza quanto ao procedimento/conteúdo da decisão
- Aplicação de melhor decisão possível ao caso concreto
- Diminuição da litigiosidade

4. Auxílio administrativo

A) **Noção** (artigo 66.º CPA)

Dever de solicitar o auxílio de outros órgãos da Administração Pública num procedimento quando:

- Uma investigação seja necessária e outro órgão da Administração Pública tenha competência exclusiva ou conhecimento aprofundado na matéria (artigo 66.º-1-a) CPA)
- Outro órgão da Administração Pública tenha documentos/dados necessários à decisão (artigo 66.º-1-b) CPA)
- Quando sejam necessários meios técnicos/humanos de que órgão competente não disponha (artigo 66.º-1-c) CPA)

4. Auxílio administrativo

B) Âmbito

- Pedido pode abranger dados pessoais?
 - Pode justificar-se interpretação restritiva
 - Lei de autorização legislativa não refere a matéria, a qual necessitaria de autorização legislativa por se tratar de direitos, liberdades e garantias (artigo 165.º-1-b) CRP)
- Dever de auxílio aplica-se apenas a “órgãos” (letra do artigo 66.º CPA) ou a “...*quaisquer entidades...no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo.*” (artigo 2.º-1 CPA)?

4. Auxílio administrativo

C) Regime

- Competência: pedido de auxílio cabe ao órgão com competência para decisão final
 - O órgão com competência delegada para a direção do procedimento tem competência? Não parece (artigo 66.º-1 CPA)
- Iniciativa (artigo 66.º-1 CPA):
 - Órgão com competência para decisão final
 - Proposta do responsável pela direção do procedimento
 - Sujeito privado
- Forma do pedido: verbal ou escrito

4. Auxílio administrativo

C) Regime

- Prazo: fixado pelo requerente do auxílio ou prazo geral de 10 dias úteis (artigos 66.º-1 e 86.º-1 CPA)
- Qual o órgão destinatário do pedido quando existem vários com possibilidade de prestar o auxílio?
- Inexistência de regime de custos/responsabilidades

4. Auxílio administrativo

D) Inconvenientes

- Regime do auxílio administrativo pode ter efeitos negativos em matéria de simplificação administrativa:
 - São criados deveres que legitimarão órgãos da Administração Pública a abster-se de decidir rapidamente e a remeter questões para outros órgãos, com prejuízo para a celeridade e simplificação
 - Recusa ou demora na prestação de auxílio tem solução que acrescenta complexidade e morosidade: necessidade de intervenção de órgãos terceiros (artigo 66.º-3 CPA)

5. Conferências procedimentais

A) Noção

- Regula-se a adoção de decisões administrativas através de “conferências procedimentais” (artigo 77.º e segs. CPA)
- Permite que uma decisão administrativa que dependa de várias intervenções administrativas seja exercida de forma coordenada pelos vários órgãos envolvidos, através do exercício em comum ou conjugado das suas competências (artigo 77.º-1 CPA)

5. Conferências procedimentais

A) Noção

- Não é novidade na legislação portuguesa:
 - Conferências decisória das CCDR para pareceres/aprovações/autorizações sobre localização de operações urbanísticas (artigo 13.º-A RJUE)
 - Comissões de apreciação sobre operações urbanísticas/autorizações de utilização em operações de reabilitação urbana (artigo 50.º DL 307/2009, de 23/10)
 - Conferências decisórias em procedimento para regularização e alteração/ampliação de estabelecimentos e explorações de atividades industriais, pecuárias e de gestão de resíduos e de explorações de pedreiras incompatíveis com instrumentos de gestão territorial/condicionantes ao uso dos solos (artigo 9.º DL 165/2014, de 5/11)
- Já era admitida pela doutrina mesmo sem permissão normativa genérica.

5. Conferências procedimentais

B) Tipos

- Conferência em procedimentos simples: adoção de uma única decisão final onde existe um órgão competente para a mesma e vários que emitem atos pré-decisórios (artigo 77.º-2 e 5 CPA)
- Conferências para procedimentos complexos/vários procedimentos conexos (várias decisões por vários órgãos):
 - Conferências deliberativas: emissão de um único ato de conteúdo complexo, que substitui cada um dos atos autónomos que seriam emitidos (artigo 77.º-3-a) CPA)
 - Conferências de coordenação: emissão de ato plural em que cada órgão participante emite um ato individualizado, em simultâneo (artigo 77.º-3-b) CPA)

5. Conferências procedimentais

B) Tipos

- Emissão de ato único de conteúdo complexo relativamente a todos os órgãos intervenientes/competentes é solução adequada e útil (artigo 77.º-3-a) CPA)
- Risco de se optar sempre por conferências de coordenação, mais confortáveis e menos exigentes do ponto de vista da preparação e montagem

5. Conferências procedimentais

C) Regime

- Instituição:
 - Depende de previsão em lei, regulamento ou contrato interadministrativo (artigo 78.º-1 CPA)
 - Para entidades da administração direta e indireta, podem ainda ser instituídas por portaria (artigo 78.º-2 CPA)
 - Conferência de coordenação pode ser instituída por acordo entre órgãos envolvidos (artigo 78.º-1 CPA)
 - Ato de instituição:
 - ✓ Conteúdo do artigo 78.º-3 CPA é taxativo? (ex: pode conter uma delegação de poderes?)
 - ✓ Ato pode fixar presidência da conferência por representante de órgão externo?

5. Conferências procedimentais

C) Regime

- Iniciativa: órgão competente para convocar ou requerimento de interessado (artigo 79.º-1 CPA)
 - Pedido do interessado provoca dever de convocar conferência em 15 dias (artigo 79.º-2 CPA)
- Emissão de pareceres: órgãos exprimem sentido por via oral e juntam parecer escrito em 8 dias (artigo 79.º-7 CPA)
 - Solução pouco ambiciosa e incoerente com os propósitos das conferências: deveriam ser emitidos oralmente no âmbito da conferência e constar da ata

5. Conferências procedimentais

C) Regime

- Audiência dos interessados: exercida oralmente, podendo apresentar alegações escritas
 - Alegações podem versar sobre conteúdos adicionais face à audiência oral?
- Participação na conferência:
 - Possibilidade de realização por videoconferência (artigo 79.º-4 CPA)
 - Ausências: não obstam ao funcionamento (artigo 79.º-6 CPA)
 - ✓ Em conferências deliberativas, significa ausência de oposição ao deferimento do pedido (artigo 79.º-6 CPA)
 - Poderes dos membros: Necessidade de delegação de competência (artigo 79.º-5 CPA)
 - ✓ Excessivamente burocrático: poderia ser substituída pela atribuição de competência diretamente por via legal a qualquer membro designado para uma conferência procedimental

5. Conferências procedimentais

C) Regime

- Prazo para decidir: 60 dias, podendo prorrogado por mais 30 (artigo 81.º-1 CPA)
 - Suspende prazo para os procedimentos em causa (artigo 81.º-1 CPA)
 - Solução provoca morosidade: prazos são excessivos e o regime de suspensão não parece justificar-se neste moldes
- Votação: exige-se unanimidade, pois não se trata de órgão colegial, mas de exercício conjugado/comum de diferentes competências
 - Talvez pudesse aplicar-se a regra da maioria: instituição da conferência teria o efeito de agilizar a decisão quando uma mesma questão material envolvesse vários procedimentos/atos

5. Conferências procedimentais

D) Resultado da conferência

- Emissão de um ato de deferimento (artigo 81.º-2-a) CPA)
 - Pode ser contrato, nos casos de conferências deliberativas/de coordenação (artigo 77.º-4 CPA)
- Ausência de emissão de ato de deferimento no prazo estipulado (artigo 81.º-2-b) CPA)
- Pode terminar com ato de indeferimento, apesar de não estar expressamente previsto (artigo 81.º-5 CPA)
- Indeferimento, com possibilidade de repetição da conferência, se forem indicadas as alterações a efetuar pelo interessado e este as realizar (artigo 81.º-5 CPA)
 - Não impede órgãos participantes de praticarem individualmente o ato que lhes compete, caso não tenham razões para indeferir
 - Nesse caso, não se justifica a sua participação em nova conferência

5. Conferências procedimentais

E) Outras questões

- Quem pode revogar/anular ato praticado pela conferência procedimental?
 - Ato deve ser praticado pela própria conferência ou por conferência dos superiores hierárquicos dos seus membros (artigo 169.º-2 e 3 CPA)
- Quem aprecia reclamações/recursos administrativos de atos praticados no âmbito conferência procedimental?
 - Para a própria conferência (reclamação) ou para superiores hierárquicos (recurso hierárquico)
 - Basta apresentá-la ao presidente, não sendo necessário apresentar a reclamação/recurso a todos os membros

5. Conferências procedimentais

F) Vantagens

- Celeridade: exercício de todas as competências de forma concentrada/conjugada
- Uniformidade e coerência na decisão: evitam-se divergências sobre questões que podem apresentar semelhantes e que dizem respeito à mesma questão material
- Melhor decisão, com melhor percepção de todas as particularidades do caso apresentado, em todas as suas vertentes

G) Alternativas à conferência procedimental?

- Poderiam ser reguladas outras formas de decisão que permitam soluções ainda mais ágeis
Ex: dispensa de pedido pareceres em áreas de investimento prioritárias definidas por regulamento

6. Prazos e contagens de prazo

A) Prazo geral de decisão

- Prazo para decidir mantém-se em 90 dias úteis (artigo 128.º-1 CPA)
- Pode ser mais extenso em caso de prorrogação/necessidade de formalidades especiais (artigo 128.º-1 e 2 CPA)
- Prazo geral poderia ser mais curto (30 ou 60 dias), como sucede em procedimentos especiais

Ex1: Licença para atividade de mediação imobiliária é emitida no prazo de 20 dias (artigo 8.º da Lei 15/2013, de 8/2)

Ex2: Licenças para a transferência/importação/exportação de produtos militares são emitidas em 45 dias (artigo 26.º da Lei 37/2011, de 22/6, subsequentemente alterada)

6. Prazos e contagens de prazo

B) Prazos no recurso hierárquico

- Prazo de propositura: prazo de impugnação contenciosa de ato/em regra 3 meses (recurso hierárquico facultativo) ou 30 dias (recurso hierárquico necessário)
- Prazo de decisão: 30 dias (artigo 198.º-1 CPA)
 - Prorrogável se houver nova instrução/diligências complementares (artigo 198.º-2 CPA)
 - Solução pouco transparente: Conta-se da data da remessa do processo ao órgão competente (artigo 198.º-2 CPA)

6. Prazos e contagens de prazo

C) Prazo de decisão de reclamação

- Prazo de propositura: 15 dias (artigo 191.º-3 CPA)
- Prazo de decisão: 30 dias (artigo 192.º-2 CPA)

D) Prazo para formação de deferimento tácito (artigo 130.º CPA).

- Prazo para a formação de deferimento tácito só se deveria interromper com uma decisão final “notificada”: interrupção com base em data da expedição da notificação cria insegurança (artigo 128.º-2 CPA)

E) Prazo geral supletivo

- Para prática de atos no procedimento e para prática de atos pelos particulares: 10 dias (artigo 86.º CPA)

6. Prazos e contagens de prazo

F) Contagem dos prazos

- Continua a fazer-se em dias úteis, quando prazo seja inferior a 6 meses (artigo 87.º-c) CPA)
 - Contagem em dias úteis não é a mais transparente para o cidadão e não é seguida nos processos judiciais e nos prazos substantivos
 - Existência de duas formas de contar prazos não contribui para solução transparente (artigo 87.º-d) CPA)
 - Prazos do procedimento administrativo deveriam contar-se de forma corrida, exceto quando a lei disponha de forma diferente

6. Prazos e contagens de prazo

F) Contagem dos prazos

- Momento em que se considera o requerimento como apresentado (artigo 104.º CPA):
 - Entrega nos serviços: a data da entrega
 - Correio registado: data do registo postal
 - Fax: termo da expedição
 - Transmissão eletrónica de dados: termo da expedição
 - Verbal: data da formulação do mesmo

7. Notificações

A) Quando deve ocorrer uma notificação?

- Quando seja emitido ato administrativo (artigo 114.º CPA)
 - Deve conter i) texto do ato (ou o resumo do seu objeto e conteúdo, se ato for de deferimento) e fundamentação, ii) identificação do procedimento, iii) autor do ato, iv) data do ato e v) identificação do órgão competente para apreciar impugnação administrativa e prazo para a mesma, se for impugnação necessária
- Quando se inicie procedimento que possa afetar direitos ou interesses, quando pessoas possam ser identificadas (artigo 110.º-1 CPA)
 - Deve identificar i) entidade que ordenou instrução/facto que lhe deu origem, ii) órgão responsável pela direção, iii) data em que se iniciou procedimento, iv) entidade onde corre o procedimento e v) objeto do procedimento (artigo 110.º-3 CPA)

7. Notificações

B) Formas de notificação (artigo 112.º CPA)

- Carta registada
- Fax
- Meios eletrónicos: Prevê-se a notificação por correio eletrónico e outros meios eletrónicos (artigo 112.º-1-c) CPA
 - Até agora não se encontrava regulada no CPA
 - Possível quando:
 - ✓ Notificando tenha dado o seu consentimento prévio
 - ✓ Sem consentimento, quando seja notificação eletrónica para plataformas eletrónicas de acesso restrito
 - ✓ Sem consentimento, quando se trate de pessoas coletivas e o seu endereço de email/fax/telefone conste de documento apresentado no procedimento

7. Notificações

B) Formas de notificação (artigo 112.º CPA)

- Telefone: deve ser confirmada por carta registada no dia útil imediato (artigo 112.º-1-c) e 5 CPA)
- Edital: quando for essa a forma prevista na lei/regulamento ou destinatários forem incertos ou se encontrem em local desconhecido
- Anúncio: notificação por anúncio é agora admitida quando notificandos sejam em número superior a 50 (artigo 112.º-1-e) e 112.º-4 CPA)
 - Antes não se fixava um número preciso (artigo 70.º-1-d) CPA “antigo”)
 - Anúncio é publicado em DR/publicação oficial da entidade pública em causa + jornal de circulação nacional/local + site web institucional da entidade pública

7. Notificações

C) Prazos

- Prazo para realização de notificações de atos é mantido: 8 dias úteis (artigo 114.º-5 CPA)
 - Prazo é excessivo e deveria ser reduzido

D) Quando se considera efetuada a notificação?

- Carta registada (artigo 113.º-1 e 2 CPA): efetuada no 3.º dia útil posterior ao registo (presunção pode ser ilidida)
- Fax (artigo 113.º-3 e 4 CPA): data da emissão (presunção pode ser ilidida)

7. Notificações

D) Quando se considera efetuada a notificação?

- Meios eletrónicos (artigo 113.º-5 e 6 CPA)
 - Correio eletrónico: momento em que destinatário aceda ao correio específico enviado para a sua caixa postal eletrónica ou 25.º dia posterior ao envio
 - Outras notificações eletrónicas: momento em que destinatário aceda ao correio específico enviado para a sua conta eletrónica aberta em plataforma eletrónica de site web institucional ou 25.º dia posterior ao envio
 - Exceções:
 - ✓ Quando se comprove que interessado comunicou alteração da sua caixa eletrónica
 - ✓ Quando se demonstre que comunicação foi impossível
 - ✓ Quando serviço de comunicações tenha impedido receção por sistema de filtragem

7. Notificações

D) Quando se considera efetuada a notificação?

- Telefone: no dia em que ocorrer comunicação telefónica (artigos 113.º-7 e 112.º-5 CPA)
- Edital: no dia em que editais sejam afixados ou publicados, contando o último que ocorrer (artigo 113.º-8 CPA)
- Anúncio: data da publicação do último anúncio (artigo 113.º-9 CPA)

8. Regime do regulamento administrativo

A) Noção de regulamento administrativo

- Normas gerais e abstratas praticadas no exercício da função administrativa (artigo 135.º CPA)
 - Regulamentos internos parecem estar excluídos
 - Necessidade de lei habilitante (artigo 136.º-1 CPA)
 - Não podem desrespeitar lei
- Atos são individuais e concretos
 - Devem respeitar leis e regulamentos, sob pena de ilegalidade/invalidade
 - O problema das situações de fronteira (ex: atos gerais e atos plurais)
- Leis, decretos-leis e decretos legislativos regionais são atos da função legislativa

8. Regime do regulamento administrativo

B) Tipos

- Regulamento de execução/independente (artigo 136.º-3 CPA)
 - Regulamentos de execução: executam regime definido na lei.
 - ✓ A sua existência depende de previsão legal.
 - ✓ O regulamento deve invocar a lei que executa (artigo 136.º-2 CPA)
 - Independentes: introduzem disciplina jurídica nova (artigo 136.º-3 CPA)
 - ✓ Não executam regime jurídico específico
 - ✓ Devem invocar a lei que define a competência para a sua emissão (artigo 136.º-2 CPA)
- Regulamentos do Governo/regulamentos das RA e AL/regulamentos de outras entidades da Administração Pública
- Tipos de regulamentos do Governo (artigo 138.º-3 CPA): i) decretos regulamentares, ii) resoluções do CM com conteúdo normativo, iii) portarias e iv) despachos (normativos?)

8. Regime do regulamento administrativo

C) Valor hierárquico relativo

- Ordem hierárquica dos regulamentos governamentais: ver artigo 138.º-3 CPA
- Regulamentos governamentais prevalecem sobre regionais, autárquicos e outros (artigo 138.º-1 CPA)
- Regulamentos dos municípios prevalecem sobre os das freguesias (artigo 138.º-2 CPA)

8. Regime do regulamento administrativo

D) Procedimento de aprovação

- **1.ª fase:** início do procedimento (artigos 97.º e 98.º CPA)
 - Decisão oficiosa de estudar a elaboração de um regulamento
 - ✓ Hipótese de não o aprovar deve ser sempre encarada
 - Petições apresentadas por interessados
 - Publicidade obrigatória do início do procedimento no *website* da entidade informando i) órgão que decidiu desencadear procedimento, ii) data em que se iniciou procedimento, iii) objeto do regulamento e iv) forma como cidadãos se podem constituir interessados
- **2.ª fase:** Elaboração de projeto (que deve conter nota justificativa)

8. Regime do regulamento administrativo

D) Procedimento de aprovação

- 3.^a fase: Participação dos interessados
 - Audiência dos interessados (artigo 100.º CPA)
 - ✓ Quando projeto afete de modo direto e imediato direitos/interesses há audiência dos interessados quanto aos interessados que se tenham constituído
 - E outras entidades representativas?

Ex: regulamento para atribuição de subsídios a entidades culturais que exclua certas atividades

- ✓ Prazo: nunca menos de 30 dias
- ✓ Escrita ou oral
- ✓ Causas de não realização (artigo 100.º-3 CPA): i) urgência, ii) diligência possa comprometer execução ou utilidade do regulamento, iii) elevado número de interessados ou iv) interessados já se tenham pronunciado

8. Regime do regulamento administrativo

D) Procedimento de aprovação

- 3.^a fase: Participação dos interessados
 - Consulta pública (artigo 101.º CPA)
 - ✓ Quando número de interessados seja muito elevado ou natureza da matéria justifique pode haver consulta pública
 - ✓ É poder discricionário
 - ✓ Projeto é publicado em DR (ou publicação oficial da entidade) e *website* da entidade
 - ✓ Interessados podem enviar observações por escrito em 30 dias
 - ✓ Preâmbulo deve mencionar sempre consulta pública

8. Regime do regulamento administrativo

D) Procedimento de aprovação

- **4.ª fase:** aprovação pelo órgão competente
 - Norma de competência constará de lei ou de outro regulamento
- **5.ª fase:** publicação (artigo 139.º CPA)
 - DR e, facultativamente, na publicação oficial da entidade pública e *website*
- **6.ª fase:** entrada em vigor (artigo 140.º CPA)
 - Na data indicada ou 5 dias após publicação

8. Regime do regulamento administrativo

E) Eficácia

- Depende de publicação em DR (artigo 139.º CPA)
 - Podem ser publicados em boletim da entidade que o aprova e website da mesma
 - Entram em vigor na data que indicarem ou 5 dias após publicação. A indicação de uma data precisa como elemento adicional de transparência e informação (artigo 140.º CPA)
- Proibição de retroatividade a regulamentos que imponham deveres, encargos, ónus, sujeições, sanções ou que causem prejuízos/restringam direitos/interesses ou afetem seu exercício (artigo 141.º-1 CPA)
 - Mas os outros regulamentos podem ter eficácia retroativa

8. Regime do regulamento administrativo

F) Validade

- Regulamento deve respeitar (artigo 143.º-1 e 2 CPA)
 - Bloco de legalidade
 - Regulamentos de superiores hierárquicos ou de órgãos com poderes de superintendência
 - Regulamentos elaborados pelo delegante
 - Regulamentos que desrespeitem estatutos nos quais se funde a possibilidade para a sua aprovação

8. Regime do regulamento administrativo

F) Validade

- Regime de invalidade
 - Invocável a todo o tempo (artigo 144.º-1 CPA)
 - ✓ Exceção: 6 meses desde a publicação para declarar regulamento inválido com fundamento procedimental ou de forma (a menos que seja preterição absoluta de forma ou não realização de consulta pública)
 - Pode ser declarada pelos órgãos administrativos competentes (artigo 144.º-1 CPA)
 - Declaração de invalidade tem efeitos retroativos (produz efeitos desde início da produção de efeitos) e repristinatórios (artigo 144.º-3 e 4 CPA)
 - ✓ Mas não afeta casos julgados nem atos administrativos inimpugnáveis (exceto, neste último caso, se forem desfavoráveis para os interessados)

8. Regime do regulamento administrativo

G) Caducidade e revogação

- Caducidade (artigo 145.º CPA)
 - Com termo ou condição resolutiva
 - Regulamentos de execução caducam com revogação da lei que regulamentam, exceto se compatíveis com a lei nova
- Revogação (artigo 146.º CPA)
 - Revogação pelos órgãos competentes para emissão
 - Proibição de revogação de regulamentos que são necessários para executar leis (consideram-se em vigor)
 - ✓ Esta norma faz sentido em caso de regulamento incompatível com o conteúdo da lei nova?

9. Regime do ato administrativo

9.1 Atos administrativos

A) Noção

- Decisões que produzem efeitos jurídico-administrativos em situações individuais e concretas (artigo 148.º CPA)

B) Aspectos obrigatórios (artigo 151.º CPA)

- Sentido, objeto e conteúdo da decisão: a importância da linguagem clara
- Indicação da entidade que o praticou + referência à delegação de competências
- Identificação dos destinatários
- Factos que lhe deram origem
- Fundamentação
- Data
- Assinatura do autor ou presidente de órgão colegial

9. Regime do ato administrativo

9.1 Atos administrativos

C) Forma

- Escrita
 - Atos de órgãos colegiais devem constar de ata
- “Despacho” como a designação habitual

D) Dever de fundamentação (artigos 152.º, 153.º e 154.º CPA)

- Casos de fundamentação obrigatória (artigo 152.º CPA)

Ex1: Ato que indefira pedido de subsídio (artigo 152.º-1-a) CPA)

Ex2: Ato que decida atribuir subsídio quando habitualmente, em situações semelhantes, é concedido (artigo 152.º-1-d) CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.1 Atos administrativos

D) Dever de fundamentação (artigos 152.º, 153.º e 154.º CPA)

- Requisitos:
 - Deve ser expressa
 - Pode consistir em mera declaração de concordância com pareceres, propostas, etc
 - A importância da clareza: não pode ser obscura, contraditória ou insuficiente
- A falta de fundamentação gera nulidade ou anulabilidade?

9. Regime do ato administrativo

9.2 Atos tácitos

- **Artigo que previa indeferimento tácito é agora expressamente revogado**
 - Já se encontrava tacitamente revogado pelo CPTA
- **Deferimento tácito mantém-se como regra excepcional** (artigo 130.º CPA)
 - Prazo para a formação de deferimento tácito só se deveria interromper com uma decisão final “notificada”: interrupção com base em data da expedição da notificação cria insegurança (artigo 128.º-2 CPA)
 - Deixa de existir elenco de situações em que se forma deferimento tácito (artigo 108.º-3 antigo CPA)
 - ✓ Muitas situações do artigo 108.º-3 CPA “antigo” já não se encontram hoje em vigor
 - ✓ Mas atenção ao artigo 108.º-3-g) CPA “antigo” (acumulação de funções públicas e privadas), que deveria ter sido mantido

9. Regime do ato administrativo

9.3 Validade e invalidade

- Regra geral: anulabilidade (artigo 163.º e 168.º CPA)
 - Invocável apenas num certo prazo
 - Efeitos produzem-se até à anulação, que produz retroativos
 - Anulação pelos tribunais ou entidades administrativas
 - Casos em que efeito anulatório não se produz (ver na parte respeitante à anulação)

9. Regime do ato administrativo

9.3 Validade e invalidade

- Exceção: nulidade (artigo 162.º CPA)
 - Invocável a todo o tempo
 - Não produz efeitos (efeitos de facto produzidos devem, em regra, ser eliminados)
 - Só se verifica quando especialmente prevista na lei (ex: artigo 161.º CPA e casos em legislação avulsa)
 - Possibilidade de salvaguardar efeitos de facto (artigo 162.º-3 CPA)
- Os casos de mera irregularidade: inobservâncias de lei que não afetam a validade do ato
 - Ex:** ato praticado em delegação de poderes que não invoca ato de delegação (artigo 48.º-1 CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.3 Validade e invalidade

- Casos de nulidade identificados no artigo 161.º CPA e em lei avulsa
- Novidades face ao artigo 133.º CPA antigo (artigo 161.º-2-e), j), k), e l) CPA):
 - Desvio de poder para fins de interesse privado
 - Atos certificativos de factos inverídicos/inexistentes
 - Atos que criem obrigações pecuniárias não previstas em lei
 - Atos com preterição total do procedimento

9. Regime do ato administrativo

9.3 Validade e invalidade

- Sanação de invalidades e aproveitamento de atos inválidos:
 - Ratificação: órgão competente expressa concordância com ato praticado por órgão incompetente
 - Reforma: parte inválida de ato é eliminada, permanecendo o ato apenas com a parte válida
 - Conversão: aproveitamento de parte válida de um ato inválido para um novo ato
- Em princípio retroagem efeitos à data dos atos a que respeitam (artigo 164.º-5 CPA)
- A novidade: reforma e conversão de atos nulos passa a ser possível (artigo 164.º-2 CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.4 Aspectos procedimentais e eficácia do ato administrativo

- **1.ª fase:** início/apresentação de requerimentos ou início oficioso
 - Elementos que devem constar do requerimento: artigo 102.º-1 CPA
 - Formas de entrega do requerimento: artigo 104.º-1 CPA
 - Obrigação de entrega de recibo: artigo 106.º CPA
 - Obrigação de suprir deficiências oficiosamente. Se não for possível, convidar a corrigir deficiências (artigo 108.º-1 e 2 CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.4 Aspectos procedimentais e eficácia do ato administrativo

- 2.^a fase: pareceres e instrução
 - Tipos de parecer (artigo 91.º-1 CPA):
 - ✓ Pareceres obrigatórios/não obrigatórios
 - ✓ Pareceres vinculativos/não vinculativos
 - Pedido simultâneo obrigatório (artigo 92.º-2 CPA)
 - Prazo: 30 dias úteis, mas pode ser fixado outro, entre 15 e 45 (artigo 92.º-3 e 4 CPA)
 - Se não for emitido em prazo (artigo 92.º-5 e 6 CPA):
 - ✓ Parecer obrigatório: procedimento prossegue
 - ✓ Parecer vinculativo: uma solução que acrescenta complexidade. Antes de prosseguir é necessária uma interpelação adicional em 10 dias, para a sua emissão em 20
 - Instrução (artigos 115.º a 120.º CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.4 Aspectos procedimentais e eficácia do ato administrativo

- **3.ª fase:** audiência dos interessados
 - Audiência prévia é obrigatória (artigo 124.º CPA)
 - Exceções (artigo 124.º CPA): i) urgência; ii) adiamento de audiência oral seguido de impossibilidade de marcação por razão imputável ao interessado; iii) diligência comprometer decisão final, iv) elevado número de interessados, v) interessados já se pronunciaram no procedimento; vi) elementos do procedimento apontam para decisão inteiramente favorável aos interessados
 - Escrita ou oral (artigo 122.º-1 e 123.º CPA)
 - Projeto de decisão deve ser transmitido (artigo 122.º-2 CPA)
 - Prazos
 - ✓ Não inferior a 10 dias (artigo 122.º-1 CPA)
 - ✓ Suspende prazos (artigo 121.º-3 CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.4 Aspetos procedimentais e eficácia do ato administrativo

- **4.^a fase:** decisão/deliberação
 - Possibilidade de ato tácito de deferimento
- **5.^a fase:** notificação e publicação
 - Regras dos artigos 110.º e segs e 139.º CPA

9. Regime do ato administrativo

9.5 A revogação e a anulação do ato administrativo: declaração de nulidade, anulação e revogação

A) Declaração de nulidade

- Visa declarar existência de um dos casos especiais de invalidade do artigo 161.º CPA
- Reconhece inexistência de produção de efeitos jurídicos (artigo 162.º-1 CPA)
- Invocável a todo o tempo (artigo 162.º-2 CPA)
- Pode ser declarada/conhecida por qualquer órgão administrativo/judicial (artigo 162.º-2 CPA)

9. Regime do ato administrativo

B) Anulação

- Ato que reconhece existência de uma invalidade de outro ato, que não se inclua nos casos especiais de nulidade do artigo 161.º CPA (artigos 163.º-1 e 165.º-2 CPA)
- Em regra, destruição de efeitos produzidos com eficácia retroativa. Ato anulável produziu efeitos até à anulação, mas efeitos são anulados (artigos 163.º-2 e 171.º-3 CPA)
- Anulação tem de ocorrer dentro de certo lapso temporal (artigos 163.º-4, 168.º-1 a 4 CPA)
- Ato pode ser anulado por órgão administrativo ou pelo tribunal (artigos 163.º-2, 169.º-3 a 6 CPA e artigo 95.º-3 CPTA)

9. Regime do ato administrativo

C) Revogação

- Ato que determina cessação de efeitos de outro por razões de mérito (artigo 165.º-1 CPA)
- Existência de casos em que a revogação é proibida (artigo 166.º-1 e 2 CPA)
- Em regra, revogação apenas produz efeitos para o futuro/não tem efeitos retroativos (artigo 171.º-1 CPA)
- Revogação pode ocorrer a qualquer momento, exceto em casos especiais (artigo 167.º-4 CPA)
- Ato pode ser revogado por órgão administrativo (artigo 169.º-2 e 4 a 6 CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.5 A revogação e a anulação do ato administrativo: quando se aplica cada uma das figuras?

A) Declaração de nulidade

- Casos do artigo 161.º CPA
- Novidades face ao artigo 133.º CPA antigo (artigo 161.º-2-e), j), k), e l) CPA):
 - Desvio de poder para fins de interesse privado
 - Atos certificativos de factos inverídicos/inexistentes
 - Atos que criem obrigações pecuniárias não previstas em lei
 - Atos com preterição total do procedimento

9. Regime do ato administrativo

B) Anulação

- Quando ocorra qualquer invalidade que não se enquadre nos casos de nulidade.
- Casos em que a anulação está vedada/não se produz (artigos 163.º-5 e 166.º CPA):

➤ Conteúdo do ato é vinculado ou apenas pode ser o adotado pelo ato anulável

Ex: Negação de prestação social sem que tenha havido audiência dos interessados e ato tenha de ser indeferido.

➤ Fim visado pela exigência procedimental/formal tenha sido satisfeito

Ex: Interessado tenha sido ouvido em consulta pública e não em audiência dos interessados.

➤ Mesmo sem vício, ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo

➤ Atos nulos/anulados contenciosamente/revogados com eficácia retroativa

9. Regime do ato administrativo

C) Revogação

- Revogação é livre, exceto nas seguintes situações (artigos 166.º, 167.º-1 a 3 CPA):
 - Atos nulos/anulados contenciosamente/revogados com eficácia retroativa;
 - Irrevogabilidade resulte de vinculação legal
 - Dos atos a revogar resultem para a Administração obrigações legais/direitos irrenunciáveis
 - Atos constitutivos de direitos
- Noção de “ato constitutivo de direitos” será excessivamente ampla? (artigo 167.º-3 CPA)

9. Regime do ato administrativo

C) Revogação

- Casos em que Atos constitutivos de direitos podem ser revogados (artigo 167.º-2 CPA):
 - Na parte em que sejam desfavoráveis aos interessados
 - Todos os beneficiários estejam de acordo e não se trate de direitos irrenunciáveis
 - Reserva de revogação, se regime permitir precarização do direito
 - Superveniência de conhecimentos técnicos/científicos/alteração objetiva das circunstâncias de facto em face das quais não poderiam ser praticados

9. Regime do ato administrativo

9.5 A revogação e a anulação do ato administrativo: prazos

A) Declaração de nulidade (artigo 162.º-2 CPTA)

- A todo o tempo

B) Anulação (artigos 163.º-4 e 168.º - 1 a 4 CPA)

- Se não forem atos constitutivos de direitos:
 - Até 6 meses após a data do conhecimento da invalidade, com limite de 5 anos
 - Até 6 meses desde cessação do erro do agente, em caso de invalidade por erro do agente, com limite de 5 anos

9. Regime do ato administrativo

B) Anulação (artigos 163.º-4 e 168.º - 1 a 4 CPA)

- Se for ato constitutivo de direitos: até 1 ano após emissão. Exceções:
 - Quando tenha sido impugnado, até ao encerramento da discussão
 - Se lei/direito da UE dispuserem outro prazo, podem ser revogados em 5 anos desde a emissão, nos seguintes casos:
 - ✓ Beneficiário tenha utilizado artifício fraudulento para a prática do ato
 - ✓ Revogação apenas para o futuro, se forem atos constitutivos de direitos para obtenção de prestações periódicas, no âmbito de relação continuada
 - ✓ Atos constitutivos de direitos de conteúdo pecuniário cuja legalidade possa ser fiscalizada depois de 1 ano, com imposição de dever de restituição de quantias

9. Regime do ato administrativo

C) Prazos para a anulação: questões (artigos 163.º-4 e 168.º - 1 a 4 CPA)

- As exceções para a anulação de atos constitutivos de direitos, que permitem a revogação para lá do prazo de um ano, também se aplicam às situações em que não haja ato constitutivo de direitos?
- O que se deve entender por “encerramento da discussão” para o efeito de permitir a anulação para lá do prazo de 1 ano?

9. Regime do ato administrativo

D) Revogação (artigo 167.º-4 CPA)

- A todo o tempo
- Exceção:
 - Atos constitutivos de direitos revogáveis por superveniência de conhecimento técnico/científico/alteração objetiva de circunstâncias
 - Problema de prova relativamente a essa superveniência
 - Prazo de 1 ano desde o conhecimento da superveniência
 - Extensível por mais 2 anos, por razões fundamentadas

9. Regime do ato administrativo

9.5 A revogação e a anulação do ato administrativo: iniciativa

A) Declaração de nulidade (artigo 162.º-2 CPA)

- Qualquer interessado

B) Anulação (artigo 169.º-1 CPA)

- Interessados/órgão administrativo competente

C) Revogação (artigo 169.º-1 CPA)

- Interessados/órgão administrativo competente

9. Regime do ato administrativo

9.5 A revogação e a anulação do ato administrativo: competência

A) Declaração de nulidade (artigo 162.º-2 CPA)

- Conhecida por qualquer autoridade
- Declarada por órgão competente para anulação

B) Anulação (artigo 169.º-3 a 6 CPA)

- Órgão que praticou ato
- Superior hierárquico
- Delegante/subdelegante
- Órgão superintendente ou órgão tutelar, se lei previr
- Órgão competente pode anular atos praticados por órgão incompetente

9. Regime do ato administrativo

C) Revogação (artigo 169.º- 2, 4 a 6 CPA)

- Órgão que praticou ato
- Superior hierárquico, desde que não se trate de competência exclusiva do subalterno
- Delegante/subdelegante
- Órgão superintendente ou órgão tutelar, se lei previr
- Órgão competente pode revogar atos praticados por órgão incompetente

9. Regime do ato administrativo

9.5 A revogação e a anulação do ato administrativo: efeitos

A) Declaração de nulidade (artigo 162.º-1 e 3 PCPA)

- Reconhecimento de que ato não produziu efeitos
- Possibilidade de atribuição de efeitos jurídicos a efeitos de facto de atos nulos, tendo em conta boa-fé/proporcionalidade/proteção da confiança, etc

9. Regime do ato administrativo

B) Anulação (artigos 171.º- 3 e 4, 172.º e 168.º-6 e 3 CPA)

- Produz efeitos retroativos
 - Exceção: autor da anulação pode atribuir efeitos apenas para futuro, quando ato seja inimpugnável por via judicial
- Produz efeitos repristinatórios
 - Exceção: quando anulação vise um ato revogatório pode não ter efeitos repristinatórios se a lei/ato de anulação o determinarem

9. Regime do ato administrativo

B) Anulação (artigos 171.º- 3 e 4, 172.º e 168.º-6 e 3 CPA)

- Dever de reconstituir situação que existiria se ato não tivesse sido praticado/Obrigação de dar cumprimento a deveres que não tenha cumprido com fundamento no ato anulado
- Instrumentos:
 - Praticar atos com eficácia retroativa (desde que não envolvam imposição de deveres/encargos/ónus/sujeições/sanções/restrições de direitos ou interesses)
 - Dever de anular/reformar/substituir atos consequentes sem dependência de prazo
 - Dever de alterar situações de facto constituídas

9. Regime do ato administrativo

B) Anulação (artigos 171.º- 3 e 4, 172.º e 168.º-6 e 3 CPA)

- Beneficiários de boa-fé de atos consequentes praticados há mais de 1 ano:
 - Danos de difícil reparação e desproporção entre seu interesse e o dos interessados na anulação: situação não pode ser afetada
 - Outros casos: Direito a serem indenizados pelos prejuízos da anulação
- Beneficiários de atos constitutivos de direitos que desconhecem a invalidade e tenham obtido vantagem: direito a indemnização por danos anormais

9. Regime do ato administrativo

C) Revogação (artigos 171.º- 1 e 2 e 167.º-5 e 6 CPA)

- Não produz efeitos retroativos
 - Exceção: autor da renovação pode atribuir efeitos retroativos se:
 - ✓ For favorável aos interessados;
 - ✓ Interessados concordem e não estejam em causa direitos/interesses indisponíveis.
- Não produz efeitos repristinatórios
 - Exceção: quando lei/ato de revogação o determinarem

9. Regime do ato administrativo

C) Revogação (artigos 171.º- 1 e 2 e 167.º-5 e 6 CPA)

- Indemnização de beneficiários de boa-fé de ato revogado por superveniência de conhecimentos técnicos/científicos/alteração objetiva das circunstâncias de facto
- Casos:
 - Afetação que restrinja o conteúdo essencial do direito: indemnização pelo valor económico do direito ou pela parte do direito restringida
 - Afetação não restringe conteúdo essencial do direito: indemnização pelo sacrifício (artigo 16.º da Lei n.º 67/2007, de 31/12, alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17/7)
- O problema de saber quando o conteúdo essencial do direito é afetado

9. Regime do ato administrativo

9.6 O regime da execução do ato administrativo

- O artigo 176.º-1 CPA determina o fim do privilégio da execução prévia?
 - Atos só podem ser impostos coercivamente pela Administração Pública i) nos casos previstos na lei e ii) em situações de urgente necessidade pública
 - Noutros casos, execução deve ser realizada através dos tribunais administrativos (artigo 183.º CPA)
 - Entrada em vigor desta norma depende do diploma que define casos, formas e termos em que atos administrativos podem ser impostos coercivamente pela Administração (artigo 8.º-2 e 6.º do diploma preambular que aprovou o CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.6 O regime da execução do ato administrativo

- Regula execuções que visem entrega de coisa certa, prestação de facto, respeito por ações ou omissões em cumprimento de limitações impostas por atos administrativos (artigo 175.º CPA)
- Execuções que visem pagamento de quantia seguem o processo tributário (artigo 179.º CPA)
 - Código de Processo e Procedimento Tributário
- Execução passa a depender da prática de um ato autónomo devidamente fundamentado com o conteúdo e termos da execução (artigo 177.º-2 CPA)
 - Introduce morosidade e não parece significar uma necessidade garantística fundamental

9. Regime do ato administrativo

9.7 Meios de impugnação administrativa e sua implicação no contencioso administrativo

- Tipos:
 - Reclamação/recurso (artigo 184.º-2, 191.º-1, 193.º e 199.º CPA)
 - Recurso e reclamações facultativas/necessárias (artigo 185.º CPA)
 - Recurso hierárquico/recursos especiais (artigo 199.º-1 e 2 CPA)
 - Impugnação de atos/reação contra omissão ilegal de atos (artigo 184.º-1 e 193.º-1 CPA)
- Fundamento: ilegalidade ou inconveniência, exceto no caso de recurso tutelar (artigo 185.º-3 e 199.º-3 CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.7 Meios de impugnação administrativa e sua implicação no contencioso administrativo

- Prazos:
 - Interposição de recurso e reclamação em caso de omissão ilegal de atos: 1 ano (artigo 187.º CPA)
 - Recurso hierárquico:
 - ✓ Interposição (artigo 193.º-2 CPA):
 - Recurso hierárquico facultativo: 3 meses (prazo da impugnação de atos em ação administrativa - artigo 58.º-1-b) CPTA)
 - Recurso hierárquico necessário: 30 dias
 - ✓ Decisão:
 - Decidido em 30 dias, a contar da remessa do processo ao órgão competente para decidir (artigo 198.º-1 CPA)
 - 90 dias se forem necessárias diligências complementares ou nova instrução (artigo 198.º-2 CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.7 Meios de impugnação administrativa e sua implicação no contencioso administrativo

- Prazos:
 - Reclamação: 15 dias para interposição (artigo 191.º-3 CPA) e 30 dias para decidir (artigo 192.º-2 CPA)
 - Reflexo sobre prazos de propositura de ação contenciosa (artigo 190.º CPA):
 - ✓ Utilização de meios de impugnação facultativa suspende prazos para propositura de ações administrativas (artigo 190.º-3 CPA e 59.º-4 CPTA)
- Efeitos:
 - Impugnação facultativa: não tem efeitos suspensivo, mas órgão administrativo pode concedê-la, cumpridos certos requisitos (artigo 189.º-2 CPA)
 - Impugnação necessária: efeitos suspensivo (artigo 189.º-1 CPA)

9. Regime do ato administrativo

9.7 Meios de impugnação administrativa e sua implicação no contencioso administrativo

- Decisão do recurso:
 - Confirma ou anula ato (artigo 197.º-1 CPA)
 - Anula procedimento e determina repetição de instrução ou diligências complementares (artigo 197.º-3 CPA)
 - Se competência do autor não for exclusiva, pode também i) revogar, ii) modificar ou iii) substituir o ato (artigo 197.º-1 CPA)
 - Em caso de omissão ilegal de prática de ato: órgão competente para recurso pode substituir-se ao órgão que omitiu ato (se competência não for exclusiva) ou ordenar prática de ato omitido (artigo 197.º-4 CPA)

10. Simplificação administrativa na revisão do CPA

A) “Comunicação prévia” e “mera comunicação prévia” passam a ser definidas pelo CPA (artigo 134.º CPA)

- Desempenham função semelhante à decisão para o particular: permitem o exercício de direitos/pretenções
- Já acolhidas nos regimes do “Licenciamento ZERO” (DL 48/2011, de 1/4, subsequentemente alterado) e transposição da “Diretiva Serviços” (DL 92/2010, de 26/7)
- Tornaram-se figuras importantes do Direito Procedimental Administrativo e da atividade administrativa
- Importante esclarecimento do artigo 134.º-3 CPA: comunicação prévia com prazo não origina ato tácito de deferimento/não pode haver revogação, mas antes ações de fiscalização e defesa da legalidade *a posteriori*

10. Simplificação administrativa na revisão do CPA

B) Adota-se regra no sentido de a língua do procedimento ser exclusivamente o português (artigo 54.º CPA)

- Regra excessivamente rígida
- Prejudica soluções que permitam utilização de língua estrangeira quando estados estrangeiros também o admitam numa base de reciprocidade

Ex: acordo entre PT e ES para se aceitar reciprocamente documento escritos em qualquer uma das línguas

10. Simplificação administrativa na revisão do CPA

C) Correções oficiosas: qualquer pedido dirigido a órgão incompetente dá origem a envio do mesmo ao órgão competente (artigo 41.º CPA)

- Alargamento do âmbito desta obrigação, que antes apenas existia em certos casos (artigo 34.º artigo CPA e artigo 12.º DL 135/99, de 22/4, subsequentemente alterado)
- Alargamento do âmbito requer comportamento diligente e exigente da Administração Pública

Ex: pedido dirigido a órgão de ministério passa a ter de ser remetido a órgão de município, se for este o competente

10. Simplificação administrativa na revisão do CPA

D) Outras novidades

- **Positivas**

- Conferências procedimentais
- Meios eletrónicos

- **Negativas**

- Auxílio administrativo
- Execução dependente de ato autónomo

- **A merecer um olhar diferente**

- Prazo para a decisão
- Deferimento tácito
- Notificações

11. Administração eletrónica e procedimento eletrónico

Regulação da administração eletrónica e da utilização de meios eletrónicos no procedimento administrativo (artigos 14.º, 61.º, 62.º, 63, 112.º-1-c) e 113.º-4 e 5 CPA):

- Matéria abrangidas:
 - Princípios
 - Utilização preferencial de meios eletrónicos e direitos dos interessados
 - Balcão único eletrónico
 - Comunicações e notificações eletrónicas
- Mais relevante que a introdução de normas na matéria é a sua execução prática e a adoção efetiva de meios eletrónicos.

11. Administração eletrónica e procedimento eletrónico

A) Balcões únicos eletrónicos

- São identificados requisitos que tem de cumprir (artigo 62.º-1 CPA). Aspetos relevantes:
 - Verificação do estado dos pedidos
 - Meios de pagamento eletrónicos
 - Emissão de atos certificativos de forma automatizada (artigo 62.º-4 CPA)
- Uma regra indesejável: desconto de prazo que medeia entre receção de pedido pelo balcão único e entrega ao destinatário é descontado aos prazos procedimentais (artigo 62.º-3 CPA)

11. Administração eletrónica e procedimento eletrónico

B) Comunicações e notificações por meios eletrónicos (artigo 63.º e 112.º CPA)

- Comunicações ao longo do procedimento (artigo 63.º CPA) e notificações (artigo 112.º CPA)
 - Necessidade de prévio consentimento de pessoas singulares
 - Para comunicações, presume-se consentimento quando tenha sido estabelecido contacto regular por essa via. O problema de estarem em causa conceitos vagos e indeterminados
 - Para pessoas coletivas pode ser utilizado i) endereço de correio eletrónico constante de qualquer documento apresentado no procedimento e ii) plataformas eletrónicas de acesso restrito

C) Requerimentos e recibo eletrónico (artigos 104.º-1-d), 2 e 3 e 106.º-3 CPA)

- Registo eletrónico deve emitir automaticamente recibo

12. As implicações da revisão do CPA para a Administração Pública

Os desafios que o novo CPA coloca à Administração Pública:

- A dificuldade em lidar com um regime complexo de anulação e revogação
- Evitar a utilização abusiva do auxílio administrativo
- Aproveitar as oportunidades do regime das conferências procedimentais
- Utilizar algumas novas oportunidades de desconcentração de poderes (ex: delegação da direção do procedimento)
- Lidar com requerimentos apresentados a entidades incompetentes que pertençam a pessoa coletiva pública/ministério diferente da competente

12. As implicações da revisão do CPA para a Administração Pública

Os desafios que o novo CPA coloca à Administração Pública:

- Satisfazer novas exigências em matéria de execução dos atos (ex: praticar ato autónomo e fundamentado que dá origem à execução)
- Criação de balcões únicos
- Admitir requerimentos apresentados por via eletrónica e emissão automática de recibos eletrónicos
- Utilização de notificações e comunicações eletrónicas
- Utilização do anúncio como forma de notificação

Obrigado!

www.joatiagosilveira.org

joao.tiago.silveira@mlgts.pt

joao.tiago.silveira@gmail.com

joatiagosilveira@fd.ul.pt

MORAIS LEITÃO
GALVÃO TELES
SOARES DA SILVA