

Sérvulo

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

O Novo CPA: apresentação e linhas gerais

José Duarte Coimbra

[A] O novo CPA: contexto, entrada em vigor, aplicação no tempo e âmbito de aplicação

[B] Novo CPA vs. Antigo CPA: confronto genérico

[C] Grandes Linhas

[D] Algumas novidades avulsas



[A]

**O novo CPA: contexto, entrada em vigor,
aplicação no tempo e âmbito de aplicação**

- **O procedimento legislativo subjacente**

- Despacho n.º 9415/2012, de 12 de julho: criação da comissão de revisão do CPA [do ETAF e do CPTA]
- Junho de 2013: apresentação pública do *Anteprojecto* e subsequente fase de discussão pública
- Junho de 2014: proposta de Lei (de autorização) n.º 224/XII acompanhada do projeto de Decreto-Lei autorizado
- Lei n.º 42/2014, de 11 de julho: Lei de Autorização
- Outubro de 2014: aprovação em Conselho de Ministros
- Janeiro de 2015: publicação do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro: novo CPA em anexo

- **Formalmente: um *novo CPA***

- O Decreto-Lei n.º 4/2015 revoga, integralmente, o Decreto-Lei n.º 442/91 [\[artigo 7.º\]](#)
- Formalmente, o CPA é, assim, um *novo diploma*: o CPA de 2015 substitui o CPA de 1991
- Trata-se, no entanto, de uma opção «política»:
 - O primeiro *Anteprojeto* assumia-se como revisão (em concordância com o mandato conferido)
 - A própria Comissão revisora afirma que o trabalho foi de *revisão* e não de *elaboração de um novo diploma*
 - Significado: simbólico; estruturalmente, o CPA/2015 *corresponde* ao CPA/91

- **Entrada em vigor**

- Em geral: 8 de abril de 2015 (90 dias de *vacatio*) [artigo 9.º]
- Exceção: a regra da *legalidade (específica) da execução dos atos* [n.º 1 do artigo 179.º]: entrada em vigor dependente da aprovação de diploma especial, a aprovar no prazo de 60 dias após 8 de abril de 2015 [artigo 6.º e n.º 2 do artigo 8.º]
- Até lá: manutenção em vigor do n.º 2 do artigo 149.º do CPA/91, isto é, da habilitação genérica para a execução dos atos administrativos
- *Guia de Boas Práticas Administrativas*: diploma de *soft law* a aprovar até 8 de abril de 2016 [artigo 5.º]

- **Aplicação no tempo**

- Aplicação imediata (afetando procedimentos em curso) das Partes I (Disposições Gerais) II (Órgãos da AP) e IV (regime substantivo do Reg. e do AA), assim como do Capítulo III do Título I da Parte III (regime das conferências procedimentais) [n.º 1 do artigo 8.º]
- O regime procedimental (comum, do Reg. e do AA) [Parte III]: apenas se aplica aos procedimentos iniciados a partir de 8 de abril de 2015 [n.º 1 do artigo 8.º]
- No entanto, parece que esta segunda regra também terá aplicação quanto aos procedimentos de segundo grau (recursos e reclamações) em curso: são, afinal, procedimentos já iniciados e, por isso, atualmente *pendentes*
- Logo: o novo regime das reclamações e dos recursos só se aplica a reclamações e recursos iniciados a partir de 8 de abril de 2015 [mas cujos atos ou atuações em causa podem, naturalmente, ter sido adotados antes dessa data]

- **Aplicação no tempo: algumas dúvidas...**

- A consideração exclusiva das regras do artigo 8.º do DL 4/2015 permitiriam:
 - V.g., que um ato já praticado antes de 8 de abril de 2015 viesse a ser *revogado* com fundamento em «alteração superveniente das circunstâncias» (que é uma das novas causas de revogação de atos favoráveis [alínea c) do n.º 2 do artigo 167.º])
 - V.g., que um ato já praticado antes de 8 de abril de 2015 viesse a ser *anulado* até a um prazo máximo de 5 anos após a sua emissão [n.º 1 ou n.º 4 do artigo 168.º]
 - V.g., que um ato anulável já praticado antes de 8 de abril venha agora a ser *salvo* (por exemplo, no contexto de um RH) através das cláusulas do n.º 5 do artigo 163.º
- Não será de fazer aplicar um critério de *tempus regis actum*, provavelmente assente na [1.ª parte do n.º 2 do artigo 12.º do CC](#): “quando a lei dispõe sobre condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos” ?

- **Relação com regimes especiais**

- Antigo CPA: *“as disposições do presente Código aplicam-se supletivamente aos procedimentos especiais, desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares”* [n.º 7 do artigo 2.º]
- Novo CPA: *“as disposições do presente Código, designadamente as garantias nele reconhecidas aos particulares, aplicam-se subsidiariamente aos procedimentos administrativos especiais”* [n.º 5 do artigo 2.º]
- *“procurou-se uma redação que torne mais flexível o cotejo entre as garantias já vigentes naqueles procedimentos e o regime garantístico resultante do Código, de modo a permitir que a comparação seja feita quanto ao resultado global a que se chega em cada procedimento”* [ponto 4 do preâmbulo]
- O CPA continua, assim, a ser um diploma *procedimentalmente residual*, mas *substantivamente geral*

- **Âmbito subjetivo de aplicação**

- Partes I, III e IV: *“conduta de quaisquer entidades, independentemente da sua natureza, adotada no exercício de poderes públicos ou regulada de modo específico por disposições de direito administrativo”* (Administração Pública em «sentido funcional») [n.º 1 do artigo 2.º]
- Parte II: apenas à Administração em «sentido orgânico» [n.º 2 do artigo 2.º], na qual incluem agora expressamente as entidades administrativas independentes [alínea d) do n.º 4 do artigo 2.º]
- Princípios gerais e *“disposições que concretizam preceitos constitucionais”*: aplicação a qualquer atuação da AP, ainda que *“meramente técnica ou de gestão privada”* [n.º 3 do artigo 2.º]
- Sentido global: *ampliação* e desaparecimento da anterior dicotomia *gestão pública/gestão privada* (preferência por uma ótica *funcional*)

[B]

**Novo CPA vs. Antigo CPA: confronto
genérico**

- **Organização sistemática**

1991

Parte I (Disposições Gerais)

Parte II (Dos Sujeitos)

Capítulo I (Dos órgãos administrativos)

Capítulo II (Dos interessados)

Parte III (Do Procedimento Administrativo)

Capítulo I (Princípios gerais)

Capítulo II (Do Direito à informação)

Capítulo III (Notificações e prazos)

Capítulo IV (Da marcha do procedimento)

Parte IV (Da Atividade Administrativa)

Capítulo I (Do regulamento)

Capítulo II (Do ato administrativo)

*Capítulo III (Do contrato administrativo)**

2015

Parte I (Disposições Gerais)

Parte II (Dos órgãos da Administração Pública)

[V Capítulos]

Parte III (Do Procedimento Administrativo)

Título I (Regime Comum)

Título II (Procedimento do Regulamento e do AA)

Capítulo I (Reg.)

Capítulo II (AA)

Parte IV (Da Atividade Administrativa)

Capítulo I (Do regulamento administrativo)

Capítulo II (Do ato administrativo)

Capítulo III (Dos contratos da Administração Pública)

* Revogado pelo CCP

- **Aumento e renumeração do articulado**

- 189 artigos [1991] vs. 202 artigos [2015]
- Mais importante: a densidade normativa: aumento significativo do tamanho (e complexidade) do texto – *inevitabilidade?*
- Alguns pontos de apoio

| 1991 | | 2015 |
|--------------------------------------|---|-------|
| • 6.-A [princípio da boa fé] | » | 10.º |
| • 71.º [prazo supletivo de 10 dias] | » | 86.º |
| • 109.º [prazo supletivo de 90 dias] | » | 128.º |
| • 120.º [conceito de AA] | » | 148.º |
| • 133.º [nulidade do AA] | » | 161.º |
| • 135.º [anulabilidade do AA] | » | 163.º |

- **Novidades *absolutas***

- Princípios da boa administração [\[artigo 5.º\]](#), administração eletrónica [\[artigo 14.º\]](#), proteção dos dados pessoais [\[artigo 18.º\]](#) e cooperação leal com a UE [\[artigo 19.º\]](#)
- Institutos novos (no CPA): acordos endoprocedimentais [\[artigo 57.º\]](#), auxílio administrativo [\[artigo 66.º\]](#), conferência procedimental [\[artigos 77.º a 81.º\]](#), comunicações prévias [\[artigo 134.º\]](#)
- Novos regimes: procedimento do regulamento [\[artigos 97.º a 101.º\]](#), regime substantivo do regulamento [\[artigos 135.º a 147.º\]](#)
- Regresso de disposições sobre contratos, essencialmente remissivas, mas com a recuperação da dicotomia contratos administrativos/contratos de direito privado [\[artigos 200.º a 202.º\]](#)

- **Algumas mudanças «estruturais»**

- Conceito de ato e de regulamento reportado à *produção de efeitos externos* [artigos 135.º e 148.º]
- Dualidade revogação/anulação [revogação por mérito/revogação por invalidade [artigos 165.º, 167.º e 168.º]
- Meios «impugnatórios» também são meios de reação perante *omissões*
- Recursos hierárquicos impróprios » Recursos administrativos especiais [artigo 199.º]
- Desaparecimento *final* da figura do indeferimento tácito

[C]
Grandes Linhas

[C.1]
Administração Pública *Eletrónica*

- **Administração Pública Eletrónica**

- “Os órgãos e os serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade” [\[n.º 1 do artigo 14.º\]](#)
- No entanto: não é possível afirmar um *dever genérico* de agir através de tais meios:
 - “Na instrução dos procedimentos devem ser **preferencialmente** utilizados meios eletrónicos” [\[n.º 1 do artigo 61.º\]](#)
 - A utilização do «balcão único eletrónico» não é obrigatória [\[artigo 62.º\]](#)
 - Comunicações com particulares através de correio eletrónico só mediante prévio consentimento do particular (individual) [\[n.º 1 do artigo 63.º\]](#)
 - Manutenção do processo administrativo em suporte de papel e remissão do suporte eletrónico para lei especial [\[artigo 64.º\]](#)

- **Administração Pública Eletrónica**

- Ainda assim:
 - Início dos procedimentos regulamentares: *“publicitados na Internet, no sítio institucional da entidade pública”* [n.º 1 do artigo 98.º]
 - Publicação dos regulamentos obrigatoriamente *“na Internet, no sítio institucional da entidade em causa”* [n.º 1 do artigo 139.º]
 - Quando sujeitos publicação obrigatória cujos termos não se encontrem definidos, os atos deverão ser publicados *também* na Internet [artigo 159.º]
 - Possibilidade genérica de apresentação de requerimentos através transmissão eletrónica de dados [alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 104.º]; nesse caso, *“podem ser apresentados em qualquer dia e independentemente da hora da abertura e do encerramento dos serviços”* [n.º 2 do artigo 104.º]

- **Administração Pública Eletrónica**

- Ainda assim:
 - Comunicações (incluindo notificações) AP – particulares através de meios eletrónicos:
 - *Livre* quando se trate de relação com pessoas coletivas [n.º 3 do artigo 63.º e alínea a) do n.º 2 do artigo 112.º]
 - *Condicionada* quando se trate da relação com individuais [n.º 1 do artigo 63.º e alínea b) do n.º 2 do artigo 112.º], sendo certo que “[se] presume que o interessado consentiu na utilização de meios eletrónicos de comunicação quando tenha estabelecido contacto regular através desses meios” [n.º 2 do artigo 63.º]

- **Administração Pública Eletrónica**

- Importantes regras sobre a *perfeição* das notificações realizadas eletronicamente:
 - Regra geral: “no momento em que o destinatário aceda ao específico correio enviado para a sua caixa postal eletrónica” ou “no momento em que aceda ao específico correio enviado para a sua conta eletrónica aberta junto da plataforma eletrónica” [n.º 5 do artigo 113.º]
 - Na ausência de acesso: presunção de notificação no 25.º dia – importação da regra da ViaCTT no contexto do procedimento tributário (IVA e IRC), mas comportando exceções [n.º 6 do artigo 113.º]
 - Uma dúvida central: o CPA pressupõe sempre, no contexto da relação *eletrónica* com particulares, o recurso ao serviço da caixa postal eletrónica (ViaCTT)?

[C.2]
**Reforço dos mecanismos de «isenção»
procedimental**

- Favorecimento da «isenção procedimental»

- Separação tendencialmente obrigatória entre o órgão competente para decidir e o órgão encarregue da direção do procedimento: *delegação obrigatória* do primeiro no segundo [n.º 1 do artigo 55.º]
- “*não pode haver lugar, no âmbito do procedimento administrativo, à prestação de serviços de consultoria, ou outros, a favor [dos sujeitos públicos no procedimento] por parte de entidade que hajam prestado serviços, há menos de três anos, a qualquer dos sujeitos privados [envolvidos]*” [n.º 3 do artigo 69.º] – [Atenção ao alcance desta regra...](#)
- “*a falta ou decisão negativa sobre a dedução de suspeição não prejudica a invocação da anulabilidade dos atos praticados ou dos contratos celebrados, quando do conjunto das circunstâncias do caso concreto resulta a razoabilidade de dúvida séria sobre a imparcialidade do órgão*” [n.º 4 do artigo 76.º]

[C.3]

**Flexibilização do procedimento e dos
desvalores associados a vícios
procedimentais**

- **Flexibilização do procedimento**

- Princípio da adequação procedimental: *“na ausência de normas injuntivas, o responsável pela direção do procedimento goza de discricionariedade na respetiva estruturação”* [artigo 56.º]
- Possibilidade genérica de celebração de acordos procedimentais para *“acordar termos do procedimento”* [n.º 1 do artigo 57.º]

- **Atenuação das consequências dos vícios formais e procedimentais**

- *“Os regulamentos que enfermem de ilegalidade formal ou procedimental da qual não resulte a sua inconstitucionalidade só podem ser impugnados ou declarados oficiosamente inválidos pela Administração **no prazo de seis meses**, a contar da data da respetiva publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei”* [n.º 2 do artigo 144.º]
- [n.º 3 do artigo 165.º]: (...)

[C.4]

**Valorização do regime procedimental e
substantivo dos regulamentos**

- Procedimento

- Possibilidade genérica e alargada de audiência prévia/consulta pública [artigos 98.º, 100.º e 101.º]

- Regime substantivo

- Fixação de prazo supletivo de 90 dias para emissão de regulamentos de execução [artigo 137.º]
 - Normas de prevalência entre regulamentos e de invalidade [artigos 138.º, 143.º e 144.º]
 - Relevância específica para e nos regulamentos regionais
 - Manutenção em vigor de regulamentos de execução revogados sem substituição [n.º 3 do artigo 146.º]
 - Mecanismo de impugnação de regulamentos e omissões regulamentares [artigo 147.º]

[D]

Algumas novidades avulsas em especial

[D.1]

O (novo?) princípio da boa administração

- **Justificação e conteúdo**

- Justificação: *“indo ao encontro do que era sugerido pelo direito comparado, com essa ou outra designação, e a sugestões da doutrina. Integraram-se nesse princípio os princípios constitucionais da eficiência, da aproximação dos serviços das populações e da desburocratização”* [ponto 5 do preâmbulo do DL n.º 4/2015]
- Conteúdo:
 1. ***A Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade.***
 2. ***Para efeitos do disposto no número anterior, a Administração Pública deve ser organizada de modo a aproximar os serviços das populações e por forma não burocratizada***

- **Contexto**

- «Dever de boa administração», de inspiração italiana: domínio do mérito da atuação administrativa, fixando como meta *ideal* o de *prosseguir o bem comum da forma mais eficiente (técnica e financeiramente) possível* – afastamento do conceito próprio do DUE
- Nesta medida, o princípio da boa administração é, em parte, tributário do anterior princípio da eficiência [\[artigo 10.º do antigo CPA\]](#)
- Revalorização das suas dimensões *jurídicas*?
 - Para efeitos disciplinares
 - No âmbito de impugnações administrativas
 - Resp. Civil da Administração por *funcionamento anormal do serviço* [\[artigo 7.º da L 67/2007\]](#):
“*existe funcionamento anormal de serviço quando, atendendo às circunstâncias e a padrões médios de resultado, fosse razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar os danos produzidos*”

- **A questão central...**

- *A sindicabilidade jurisdicional* do princípio, sob a perspectiva da *invalidade* das atuações administrativas
- *Mero padrão orientador* ou *comando jurídico «forte»?*
- Limites da intervenção jurisdicional dos Tribunais Administrativos
- Relevância especial no domínio da legalidade financeira – Tribunal de Contas.
- Restará ao novo artigo 5.º um papel *retórico*?

[D.2]

**O *destino* das impugnações administrativas
*necessárias***

- **A solução do novo CPA**

- **[1]** Reconhecimento de *impugnações administrativas necessárias* como *casos especiais* [n.º 2 do artigo 185.º]
- **[2]** *Delimitação interpretativa* das situações em que uma reclamação ou recurso pode ter-se por *necessária* [n.º 1 do artigo 3.º do DL 4/2015]
- **[3]** Modificação de todos os regimes existentes no sentido de:
 - Prazo: *mínimo* de 10 dias
 - Efeito: *sempre* efeitos suspensivos sobre o ato reclamado ou recorrido

[D.3]
Entre muitas outras...

- **Por exemplo:**

- Possibilidade de oposição de reserva de revogação nos atos administrativos [n.º 1 do artigo 149.º e alínea d) do n.º 2 do artigo 167.º], “desde que o ordenamento consinta na precarização do ato”
- Documentos de *soft law* (diretivas, recomendações, instruções, códigos de conduta) “carecem de lei habilitante” [n.º 4 do artigo 136.º]
- Exigência de notificação do mandatário do interessado no procedimento, quando constituído [n.º 1 do artigo 111.º]
- Possibilidade genérica de reação contra omissões administrativas em sede de reclamação e de recursos [alínea b) do n.º 1 do artigo 184.º]

Sérvulo

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

Obrigado!

José Duarte Coimbra

jdc@servulo.com