



Update

Momentum



Público

8 de janeiro de 2015

O NOVO CPA: CONTEXTO E IMPLICAÇÕES

Foi ontem publicado, em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, o novo Código do Procedimento Administrativo. Trata-se, naturalmente, de um acontecimento de significativa importância, tendo em conta que (i) em geral, e como é sabido, o CPA é o diploma legislativo *de base* para a generalidade das atuações jurídico-públicas da Administração Pública, sob o duplo ponto de vista da tramitação procedimental e do regime substantivo; (ii) em particular, a publicação do novo CPA corresponde à conclusão de um procedimento legislativo particularmente longo iniciado em julho de 2012 com a constituição de uma Comissão responsável pela revisão do CPA, do ETAF e do CPTA.

Após a apresentação de um primeiro anteprojeto de revisão em junho de 2013 e subsequente fase de consulta pública, o Governo daria à estampa, em junho de 2014, novo anteprojeto, desta feita assumindo que se tratava não de uma *revisão*, mas sim de um verdadeiro «novo Código». Seguiu-se, da parte da Assembleia da República, a aprovação da Lei de autorização (Lei n.º 42/2014, de 11 de julho) e, novamente do lado do Governo, a aprovação, em Conselho de Ministros, do novo CPA em outubro de 2014.

Independentemente do valor simbólico da opção de o tomar como um «novo Código», o certo é que, na substância, o novo diploma corresponde a uma alteração profunda do atual CPA (aprovado em 1991 e que, salvaguardando a revogação das disposições relativas aos contratos administrativos operada em função da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, tinha contado com uma única alteração, de 1996, e de alcance cirúrgico). A profundidade da alteração — visível, desde logo, na reordenação



sistemática, no aumento do número de artigos e disposições e na introdução de alguns totalmente novos — não significa, ainda assim, uma «revolução total» no quadro e no sistema do Direito Administrativo português, cujos traços identitários e conceptuais se mantêm, no seu tronco central, idênticos.

Esta continuidade não afasta, porém, significativas mudanças, de dimensão e implicações práticas variáveis. Eis o que, com esta nota, se pretende salientar.

Registe-se, em primeiro lugar, que o novo CPA tem **entrada em vigor** prevista para o dia 8 de abril de 2015, assim que cumpridos os 90 dias de *vacatio*. Note-se, no entanto, que, à exceção do regime (inovador) das conferências procedimentais, tal entrada em vigor não afetará a tramitação dos procedimentos em curso.

O mesmo é dizer que a Parte III do novo CPA, na qual se integra a dimensão *procedimental* propriamente dita do diploma apenas ganhará aplicação aos procedimentos iniciados após aquela data.

Ainda sob o ponto de vista da sua aplicação no tempo, merece destaque a circunstância de o novo princípio da *legalidade específica* da execução dos atos administrativos ficar dependente da aprovação de diploma legislativo complementar que defina os casos, as formas e os termos em que os atos administrativos poderão ser coercivamente impostos pela Administração Pública. Até essa data, permanece vigente o tradicional princípio do privilégio da execução prévia de alcance genérico e que o novo CPA virá substituir por uma regra de tendencial *taxatividade* (artigos 176.º do novo CPA e 6.º do diploma preambular).

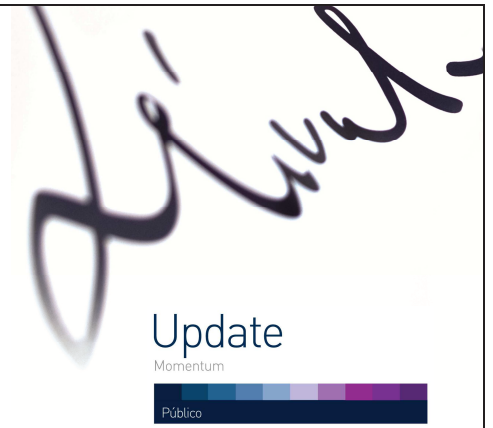
Ainda no âmbito do diploma preambular merecem destaque (i) por um lado, as normas interpretativas que constam do artigo 3.º, cujo objetivo é o de esclarecer quais os casos em que, na legislação atual, as impugnações administrativas (reclamações e recursos) têm natureza *necessária*, isto é, cuja utilização é pressuposto do acesso às garantias jurisdicionais; (ii) por outro lado, a indicação de que virá a ser aprovado, no prazo de um ano, um «Guia de boas práticas administrativas», objeto próximo de um modelo de *soft law* e cujo alcance será o de orientar e enunciar os padrões de comportamento da Administração Pública.



Sob o ponto de vista do seu **âmbito de aplicação** o novo CPA introduz precisões cujo sentido essencial se traduz no seu alargamento. Nestes termos, retiram-se do novo artigo 2.º duas coordenadas essenciais: (i) as Partes I (Princípios gerais da atividade administrativa), III (Procedimento) e IV (Atividade Administrativa) aplicam-se a quaisquer entidades que, sob um prisma *funcional*, possam ser integradas na Administração Pública; (ii) a Parte II do Código, consagradora de regras sobre a estrutura, funcionamento e competências dos órgãos, aplica-se apenas a estruturas tradicionais da Administração «em sentido orgânico» cujo elenco integra a totalidade dos órgãos da Administração direta, indireta e autónoma, mas também, e em correspondência com o que já dispunha a nova Lei-Quadro (Lei n.º 67/2013, de 29 de agosto), às entidades administrativas independentes, hoje vistas como o «quarto bloco» da estrutura administrativa do Estado.

No domínio dos **princípios gerais da atividade administrativa**, o novo Código procede, por um lado, a um alargamento do atual elenco e, por outro, à densificação do conteúdo dos princípios já hoje vertidos no CPA. Nestes termos, deve destacar-se a consagração expressa do *princípio da boa administração* (artigo 5.º), fórmula de síntese dos comandos de eficiência, economicidade e celeridade da Administração; a formulação de princípios particulares ao nível da administração eletrónica (artigo 14.º), de importância fundamental a partir do momento em que, nos termos do também novo artigo 61.º, se elege a eletrónica dos procedimentos como via preferencial de tramitação dos procedimentos administrativos, numa regra à qual se adiciona a previsão generalizada de «balcões únicos eletrónicos», figura prevista na legislação nacional há já vários anos; novos são também os princípios da *responsabilidade* (artigo 16.º), da *administração aberta* (artigo 17.º), da *proteção dos dados pessoais* (artigo 18.º) e da *cooperação leal com a União Europeia* (artigo 19.º). Trata-se de princípios que correspondem às tendências da Administração Pública contemporânea e que já resultavam de legislação avulsa, mas cuja consagração expressa só pode ser vista como um dado positivo.

A **Parte II** do novo Código é a que menos novidades oferece, tanto mais que, em função da reordenação sistemática a que se procedeu, parte significativa das suas atuais regras (relativas às garantias de imparcialidade e à posição dos interessados no procedimento) transitaram para a Parte III (Procedimento). Ainda assim, fixe-se (i) a expressa consagração da figura da delegação de competências



intersubjetiva (isto é, entre órgãos de diferentes pessoas coletivas) no n.º 1 do novo artigo 44.º; e (ii) a previsão legal das hipóteses de substituição administrativa e sua delimitação conceptual perante a figura da suplência (artigos 42.º e 43.º).

Bem diferente se revela a **Parte III** do renovado CPA: mais extensa e introduzindo regras e institutos verdadeiramente inovadores.

Destaque-se, em primeiro lugar, a densificação a que se procedeu no capítulo das garantias de imparcialidade, sendo de alertar, de forma especial, para a nova regra do n.º 3 do artigo 69.º, nos termos do qual se consagrou a proibição de prestação de serviços de consultoria, ou outros, a favor das autoridades administrativas envolvidas no procedimento por parte de entidades que hajam prestado serviços, há menos de três anos, a qualquer privado participante nesse mesmo procedimento.

Saliente-se, em segundo lugar, a consagração (já prevista na legislação urbanística) da figura das *conferências procedimentais* (artigos 77.º a 81.º), modelo de exercício comum ou conjunto de competências que se achem distribuídas por diferentes órgãos da Administração. Trata-se de uma resposta aos cada vez mais frequentes procedimentos administrativos *complexos* e que, na sua dupla vertente de conferências *deliberativas* e de *coordenação*, se poderá traduzir num reforço das exigências de desburocratização e simplificação administrativas. No mesmo sentido se orienta a também nova figura do *auxílio administrativo* (artigo 66.º), forma de colaboração entre diversos órgãos da Administração cuja utilização poderá, em muitos casos, promover a indispensável celeridade da fase instrutória dos procedimentos.

Em terceiro lugar, e para além de muitas outras novidades, merece registo a consagração genérica da figura das *comunicações prévias* (artigo 134.º), também já prevista, de forma especial, *v.g.*, na legislação urbanística, ambiental ou de licenciamento de serviços e cuja utilização dispensa a prática formal de atos administrativos para que se produzam, para o destinatário, os efeitos jurídicos pretendidos.

Totalmente renovada surge igualmente a **Parte IV** do novo CPA e na qual se encontra a matéria relativa à regulação substantiva das formas de atividade administrativa. De entre as dezenas de novidades, destaquem-se as essenciais.



Desde logo, a consagração de um – até agora inexistente, mas sempre reclamado – regime substantivo geral para os **regulamentos administrativos** (artigos 135.º a 147.º) e no qual surgem consagradas importantes regras sobre a relação entre regulamentos e sobre as causas de invalidade dos mesmos.

Em matéria de regime substantivo do **ato administrativo**, as principais inovações surgem nos capítulos da **invalidade** e da **revogação**. A respeito da primeira, merece destaque o refinamento das situações de nulidade (artigo 161.º) e, de extrema importância prática, a consagração das hipóteses tradicionalmente inseridas sob a capa do princípio do «aproveitamento do ato administrativo» (n.º 5 do artigo 163.º) e que correspondem a fortes restrições às situações de anulabilidade dos atos administrativos. A respeito da segunda, talvez seja possível a conclusão de que se está diante da matéria que apresenta uma face mais renovada em todo o novo Código. Com efeito, o novo CPA opta pela separação conceptual entre *revogação* (atualmente, revogação «por mérito») e *anulação administrativa* (atualmente, revogação «por invalidade»), separação à qual faz corresponder dois regimes diferenciados (artigos 165.º a 172.º). Esta opção concretiza-se, depois, na previsão de um regime muito mais complexo de causas de revogação e anulação o qual corresponde (i) por um lado, à consagração de modelos de flexibilização do atual regime (v.g., a hipótese de revogação com fundamento em alteração das circunstâncias agora previsto); (ii) por outro lado, à consagração expressa de soluções implicadas pelo Direito da União Europeia (v.g., o alargamento do prazo para a anulação de atos constitutivos de direitos obtidos em situações de fraude). A aplicação prática deste novo regime — cujas alterações implicaram, também, a redefinição total dos prazos hoje previstos — constituirá, bem pode dizer-se, um dos maiores desafios que se coloca ao novo diploma.

Por fim, o novo Código retoma disposições gerais sobre os **contratos da Administração Pública**, pese embora as regras previstas (artigos 200.º a 202.º) se cifrem, no essencial, em remissões para os regimes de formação e de execução hoje previstos no Código dos Contratos Públicos.

Em síntese global: a publicação do novo CPA vem, com as significativas alterações de que se deu conta, inaugurar um novo capítulo no modelo de atuação e relacionamento da Administração Pública portuguesa. Marcado por exigências de simplificação, desburocratização e flexibilização, o novo CPA não deixa de se traduzir, todavia, num instrumento legislativo de complexidade acrescida quando



Update

Momentum



comparado com o atual. A sua adequada compreensão é, nestes termos, pressuposto imprescindível para toda a Administração Pública e, bem assim, para todos quantos, diariamente, com esta lidem.

A todos estes desafios a *Sérvulo & Associados* — em particular, o seu Departamento de Direito Público — responderá, lógica e naturalmente: *presente!*

José Duarte Coimbra
jdc@servulo.com

Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, RL

A presente publicação da Sérvulo & Associados tem fins exclusivamente informativos. O seu conteúdo não constitui aconselhamento jurídico nem implica a existência de relação entre advogado cliente. A reprodução total ou parcial do conteúdo depende da autorização expressa da Sérvulo & Associados.

Rua Garrett, n.º 64 1200-204 Lisboa - Portugal Tel: (+351) 21 093 30 00 Fax: (+351) 21 093 30 01/02
geral@servulo.com www.servulo.com