



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Parecer e entidades
adiciões.
→
CSM.

ASSUNTO: Parecer sobre a “Proposta de Lei n.º 224/XII/3.ª – autoriza o Governo a aprovar o novo Código do Procedimento Administrativo”

04.06.2014

PARECER

1. Objeto

Por ofício recebido em 31.05.2014, o Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou ao Conselho Superior da Magistratura (“CSM”) a emissão de parecer escrito sobre a “Proposta de Lei n.º 224/XII/3.ª – autoriza o Governo a aprovar o novo Código do Procedimento Administrativo”.

Foi determinada a emissão do parecer.

Em momento anterior do procedimento legislativo, em junho de 2013, o CSM havia já emitido parecer sobre o projeto de proposta de lei que originou o diploma que agora está em análise. O referido parecer é conhecido da Comissão de Assuntos



Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, encontrando-se disponível na página *web* da Assembleia da República. Por tal motivo, quando seja oportuno, far-se-ão remissões para as considerações antecedentes, que ali se teceram.

Não pode deixar-se de observar e saudar que, comparando o Projeto de Proposta de Lei e a atual Proposta, o Governo acolheu sugestões constantes do parecer do CSM de junho de 2013.

2. Apreciação

2.1. Generalidades

Como se salienta na exposição de motivos inserta na Proposta, a necessidade de revisão do Código do Procedimento Administrativo (“CPA”) foi-se manifestando com o tempo, em virtude da desconformidade de alguns preceitos com alterações entretanto trazidas ao texto constitucional e ao direito ordinário, e não menos de novas exigências colocadas à Administração Pública, a que não foi alheio também o direito da União Europeia. Por outro lado, o lastro doutrinal e jurisprudencial entretanto produzido em torno da interpretação e aplicação do CPA é já assinalável.

A Proposta institui algumas figuras jurídicas novas, por exemplo as designadas “conferências procedimentais” entre órgãos da administração pública, seja para o exercício de competências em comum, seja para o exercício conjugado de competências, podendo ser deliberativas (culminam num único ato complexo, cujo conteúdo engloba os efeitos típicos dos vários atos que substitui) ou de coordenação (culminam na emissão formal, por cada um dos órgãos participantes, do ato correspondente à sua competência).

O articulado pretende assumir-se formalmente como um “novo Código”, autonomizando princípios como o da boa administração, o da eficiência, o da aproximação dos serviços das populações, o da desburocratização, o da



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

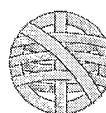
responsabilidade, o da administração aberta, o da segurança de dados e o da cooperação leal da Administração Pública com a União Europeia. Outros princípios foram redensificados. Criou-se a figura dos “acordos endoprocedimentais”, pelos quais os sujeitos da relação jurídica procedimental podem convencionar termos do procedimento que caibam no âmbito da discricionariedade procedimental ou o próprio conteúdo da decisão a tomar a final, dentro dos limites em que esta possibilidade é legalmente admitida.

Sem influência direta na atividade estritamente jurisdicional dos tribunais, o CPA é diariamente aplicado pelo CSM na sua atividade administrativa, seja nas relações internas, seja nas externas, pelo que um novo diploma assumirá, por certo, grande relevância na atuação quotidiano deste *“órgão constitucional autónomo, que tem como função essencial a gestão e disciplina da magistratura dos tribunais judiciais”* (G. Canotilho/V. Moreira, CRP anotada, 3.ª edição, pág. 827). Na verdade, pese embora o CSM não se encontre sujeito a tutela, superintendência ou supervisão de qualquer outro órgão ou pessoa coletiva pública (designadamente o Ministério da Justiça – cfr., a propósito, o artigo 1.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 123/2011, de 29 de dezembro), tratando-se de “autoridade ou órgão administrativo independente” (acórdão do STJ de 03.07.2003, proferido no processo n.º 02P3735, na base de dados da DGSI), a sua atividade materialmente administrativa é intensa, regendo-se em primeira linha pelo travejamento do CPA (cfr., a propósito, o artigo 2.º, n.º 1 e n.º 4, alínea b) da Proposta).

Numa apreciação global, e sem prejuízo das concretas indicações que se seguem, o Projeto representa uma atualização muito positiva e oportuna do regime do procedimento administrativo.

2.2. Princípios

Prevê-se, no **artigo 8.º da Proposta**, sob a epígrafe “princípios da justiça e da razoabilidade” que a Administração Pública deve tratar de forma justa todos



aqueles que com ela entrem em relação, e rejeitar as soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa. Sem prejuízo de a ideia subjacente ser de saudar, afigura-se que o denominado princípio não tem verdadeira autonomia face aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, da boa administração e da proporcionalidade, suscitando-se algumas dúvidas quanto à conveniência de autonomizar formalmente um princípio de algum modo tautológico.

Por outro lado, o que se encontra no **artigo 14.º da Proposta** dificilmente pode ser qualificado como “princípios”.

2.3. Contagem de prazos

O **artigo 87.º da Proposta** estatui que o prazo fixado em dias se suspende nos sábados, domingos e feriados e, também, que, na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses, se incluem os sábados, domingos e feriados.

A norma presta-se a dúvidas de interpretação: um prazo de três meses implica que se contabilizem sábados, domingos e feriados por ser inferior a seis meses, ou não implica tal contabilização por não ser fixado em dias? Na verdade, a “d)” sugere que não devem ser contabilizados os sábados, domingos e feriados, mas essa conclusão presta-se a grandes dificuldades de aplicação em prazos fixados em meses.

Seria talvez mais linear prever que o prazo fixado até 180 dias se suspende nos sábados, domingos e feriados, que o prazo fixado em mais de 180 dias não se suspende nos sábados, domingos e feriados e que na contagem dos prazos legalmente fixados em meses ou anos não se incluem os sábados, domingos e feriados.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

2.4. Delegação de poderes

O n.º 2 do **artigo 48.º da Proposta** poderá enfermar de lapso. Ali se prevê: “A *falta de menção da delegação ou subdelegação no ato praticado ao seu abrigo, ou a menção incorreta da sua existência e do seu conteúdo, não afeta a validade do ato, mas os interessados não podem ser prejudicados no exercício dos seus direitos pelo desconhecimento da existência da delegação ou subdelegação*”. Afigura-se que, ou a validade do ato é afetada (até que ponto?), justificando-se então a adversativa, ou não o é, caso em que ela não fará sentido.

2.5. Regulamentos administrativos

Remete-se genericamente para o ponto “3.4.” do anterior Parecer do CSM, já referido.

2.6. Comunicações eletrónicas

A previsão da possibilidade, e mesmo o incentivo das comunicações eletrónicas é um aspeto da maior importância prática e a sua consagração no “novo” CPA quase pode dizer-se uma inevitabilidade. Em particular, à comunicação por correio eletrónico deverá reconhecer-se, no texto legal, o papel que na prática já vem assumindo, pese embora tal aconteça ainda com regulação escassa e algumas hesitações.

Saudando-se a regulação das matérias de comunicações eletrónicas, aponta-se todavia o seguinte:

- a) Existe legislação dispersa sobre documentos eletrónicos com a qual o CPA deve estar harmonizado desde o momento da sua entrada em vigor (por exemplo, a Directiva 1999/93/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 1999, o Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto, o Decreto+ Regulamentar n.º 25/2004, de 15 de julho, o Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de junho e a Portaria n.º 597/2009, de 4 de junho).



b) A previsão da possibilidade de realizar comunicações eletrónicas surge na Proposta com alguma dispersão. Assim:

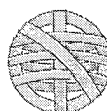
- i. A respeito da convocatória para reuniões extraordinárias dos órgãos colegiais (artigo 24.º, n.º 5), prevê-se que, se o presidente não proceder à convocação requerida, podem os requerentes efetuá-la diretamente, com invocação dessa circunstância, expedindo a convocatória para os endereços eletrónicos de todos os membros do órgão, “quando aqueles se encontrem registados nos termos estatutários ou regimentais”.
- ii. Após duas normas com regras gerais sobre utilização de meios eletrónicos e balcão único eletrónico (artigos 61.º e 62.º), prevê-se, no artigo 63.º, que, salvo disposição legal em contrário, as comunicações da Administração com os interessados ao longo do procedimento só podem processar-se através de correio eletrónico mediante seu prévio consentimento, devendo o interessado, na sua primeira intervenção no procedimento, indicar, para o efeito, a identificação da caixa postal eletrónica de que é titular, “nos termos previstos no serviço público de caixa postal eletrónica”, presumindo-se que o interessado consentiu na utilização de “meios eletrónicos” de comunicação quando, apesar de não ter procedido à indicação constante do número anterior, tenha estabelecido contacto regular através daqueles meios.

Atenta a designação, é de crer que o “serviço público de caixa postal eletrónica” (n.º 1 do artigo 63.º) não se confunde com o vulgar correio eletrónico, mas este

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

parece caber já no conceito de “meios eletrónicos” do n.º 2 do mesmo artigo.

- iii. Nos termos do artigo 88.º, n.º 5, as dilações não se aplicam quando os atos e formalidades em causa sejam praticados através de “meios eletrónicos”.
- iv. O artigo 104.º, n.º 1, alínea c), estabelece que os requerimentos dirigidos a órgãos administrativos podem ser apresentados por envio através de transmissão eletrónica de dados, valendo como data da apresentação a do termo da expedição. Ora, **nada se regula quanto ao modo de controlar e comprovar a data da expedição.**
- v. A propósito das notificações, o artigo 112.º prevê que estas podem ser realizadas por correio eletrónico ou notificação eletrónica automaticamente gerada por sistema incorporado em sítio eletrónico pertencente ao serviço do órgão competente ou ao balcão único eletrónico, o que ocorrerá sem necessidade de prévio consentimento, para plataformas informáticas com acesso restrito ou para os endereços de correio eletrónico indicados em qualquer documento apresentado no procedimento administrativo, quando se trate de pessoas coletivas, e mediante o consentimento prévio do notificando, nos restantes casos.
- vi. Nos termos do artigo 113.º, a notificação por meios eletrónicos considera-se efetuada, no caso de correio eletrónico, **no momento em que o destinatário aceda ao específico correio enviado para a sua caixa postal eletrónica, e, no caso de outras notificações por via de transmissão eletrónica de dados, no momento em que o**



destinatário aceda ao específico correio enviado para a sua conta eletrónica aberta junto da plataforma informática disponibilizada pelo sítio eletrónico institucional do órgão competente.

- vii. No entanto, em caso de ausência de acesso à caixa postal eletrónica ou à conta eletrónica aberta junto da plataforma informática disponibilizada pelo sítio eletrónico institucional do órgão competente, a notificação considera-se efetuada no vigésimo quinto dia posterior ao seu envio, salvo quando se comprove que o notificando comunicou a alteração daquela, se demonstre ter sido impossível essa comunicação ou que o serviço de comunicações eletrónicas tenha impedido a correta receção, designadamente através de um sistema de filtragem não imputável ao interessado. **Nestes casos, a dilação parece ser muito alongada**, tendo em conta que o uso de meios eletrónicos foi realizado com consentimento tácito ou expresso do destinatário.
- c) A apontada dispersão, que conduz a alguma repetição e pequenas contradições, que se foram apontando, pode gerar muitas dúvidas. Talvez fosse preferível concentrar as normas, estabelecendo regras claras e uniformes, para as quais outras normas poderiam remeter, quanto a: (1) uso de correio eletrónico simples, de “serviço público de caixa postal eletrónica” (se não se tratar do mesmo conceito) e de conta eletrónica aberta junto da plataforma informática disponibilizada pelo sítio eletrónico institucional do órgão competente, seja na comunicação para o órgão administrativo, seja na comunicação pelo órgão administrativo; (2) contagem dos prazos em qualquer daquelas hipóteses e também em caso de devolução eletrónica da mensagem; (3) meios de



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

controlo e validação de datas e horas de remessa e recebimento, se for o caso; e (4) obrigações de manter os registos eletrónicos das comunicações para o órgão administrativo ou qualquer outro sujeito.

2.7. *Vacatio legis*

Considerando a extensão e profundidade das alterações, a *vacatio legis* prevista na Proposta – 60 dias – parece escassa para garantir o adequado estudo, bem como atualização e formação dos recursos humanos, recomendando-se que não seja inferior a 3 meses.

Lisboa, 4 de junho de 2014

Nuno Miguel Laranjeira de Lemos Jorge

Juiz de Direito/Adjunto do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM





CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E AOS MEMBROS

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão
Dr. Fernando Negrão
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direito,
Liberdades e Garantias
Assembleia da República
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

<i>V/ Referência:</i>	<i>V/ Data:</i>	<i>N/ Referência:</i>	<i>Ofício n.º</i>	<i>Data:</i>
683/XII/1.ª – CACDLG/2014	30-05-2014	2014/D0/P1.1	4234	20-06-2014

ASSUNTO: **Solicitação de parecer sobre o Proposta de Lei n.º 224/XII/3.ª (GOV)**

Exmo. Senhor Presidente da Comissão

Tenho a honra de remeter a V. Ex. cópia do parecer relativo ao assunto supra enunciado, elaborado pelo Exmo. Senhor Adjunto deste Gabinete, Juiz de Direito, Dr. Nuno Lemos Jorge

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete do Vice-Presidente do CSM,

Albertina Pedroso

(Juíza de Direito)

