

Omissões e procedimentos administrativos de segundo grau

Temas de Procedimento e Contencioso Administrativo – Em especial, as impugnações administrativas

José Duarte Coimbra | 31 de março de 2016 | CR Lisboa – Ordem dos Advogados



PLANO

- [A] Conceitos fundamentais**
- [B] O CPA de 1991 e a *desadequação* perante o CPTA de 2002/2004**
- [C] O CPA de 2015: o reconhecimento**
- [D] Reação perante a omissão de atos administrativos**
- [E] Reação perante a omissão de regulamentos administrativos**
- [F] Omissão nos procedimentos de segundo grau e implicações contenciosas**

[A]

Conceitos Fundamentais

O CONCEITO DE *OMISSÃO* RELEVANTE

A **omissão juridicamente relevante** é apenas aquela que resulta do incumprimento de um dever de decidir

No procedimento administrativo, existe um dever genérico de decidir:

- **Artigo 13.º** do CPA
 - **Artigos 128.º e 129.º** do CPA
-

PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE SEGUNDO GRAU?

A alternativa possível à – agora – inconveniente designação tradicional de *“impugnações administrativas”*

Justamente perante omissões, não se reage *impugnando*, reage-se *solicitando o cumprimento do dever de decidir incumprido*

As reclamações e os recursos administrativos são assim *procedimentos de segundo grau* – são *procedimentos sucessivos* (independentemente de neles se vir a praticar um ato secundário ou primário)

[B]

**O CPA de 1991 e a *desadequação* perante o CPTA de
2002/2004**

A DEPENDÊNCIA PERANTE A FIGURA DO INDEFERIMENTO TÁCITO

Na regulação das reclamações e dos recursos no **CPA de 1991**, não se previa a possibilidade de *reclamar* ou *recorrer* perante omissões

A explicação para essa ausência era simples: o decurso do prazo de decisão conduzia, em regra, à formação de *indeferimentos tácitos*

Logo: a reação (administrativa ou contenciosa) era sempre *impugnatória*, tendo por alvo o indeferimento tácito (e ficcionalmente) produzido

UM PROBLEMA DE *DESADEQUAÇÃO*

A **entrada em vigor do CPTA (2004)** e o desaparecimento generalizado da figura do indeferimento tácito – perante omissões não convertíveis em *deferimentos tácitos*, o particular poderia reagir peticionando a *condenação à prática de ato devido* (**artigos 66.º e ss. do CPTA**)

Desadaptação do CPA – que continuava a configurar as reclamações e os recursos como meios de reação *impugnatórios*, pressupondo sempre um ato prévio (tácito ou expresso)

[C]

O CPA de 2015: o *reconhecimento*

ALARGAMENTO DO OBJETO DAS RECLAMAÇÕES E DOS RECURSOS

“Os interessados têm o direito de:

- a) Impugnar os atos administrativos perante a Administração Pública, solicitando a sua revogação, anulação ou substituição;*
- b) Reagir contra a omissão ilegal de atos administrativos, em incumprimento do dever de decisão solicitando a emissão do ato pretendido – n.º 1 do artigo 184.º*

“Os interessados têm o direito de (...) reagir contra a omissão ilegal de regulamentos administrativos” - n.º 1 do artigo 147.º

A DIFERENTE PERSPETIVA ADMINISTRATIVA E CONTENCIOSA PERANTE OS INDEFERIMENTOS

Ação de condenação à prática de ato devido tal como prevista no CPTA *deve* ser utilizada como meio processual de reação perante *indeferimentos* (66.º, 67.º e n.º 4 do artigo 51.º do CPTA)

No domínio das reclamações e recursos administrativos, não interessa a diferença entre *atos positivos* e *atos negativos*; interessa antes a destrição entre *atos* e *omissões*

Impugnam-se os primeiros

Reage-se contra os segundos

MEIOS DE REAÇÃO

Reclamação – *“pode reclamar-se, para o autor, da prática ou omissão de qualquer ato administrativo”* – **n.º 1 do artigo 191.º**

Recurso Hierárquico – *“o recurso hierárquico pode ser utilizado para (...) reagir contra a omissão ilegal de atos administrativos, por parte de órgãos sujeitos aos poderes hierárquicos de outros órgãos”* – **al. b) do n.º 1 do artigo 193.º**

Recursos Administrativos Especiais (remissão para o regime do RH – **n.º 5 do artigo 199.º**)

NATUREZA: NECESSÁRIOS OU FACULTATIVOS

Embora as reclamações e os recursos *necessários* estejam à partida previstos como meios de reação perante *atos*, nada obsta a que deles se tenha que servir o particular que se depara perante uma situação de *omissão*

Assim: o acesso à ação de condenação à prática de ato (**artigos 66.º e ss. do CPTA**) e à ação de condenação à emissão de normas (**artigo 77.º do CPTA**) pode também estar dependente da utilização prévia de meios administrativos de reação

NATUREZA - CONSEQUÊNCIAS

No entanto: na hipótese de se tratar de reclamações ou recursos facultativos, a circunstância de terem por objeto *omissões* implica uma distinção relevante:

- A utilização de reclamações ou recursos *contra atos* suspende o prazo de impugnação contenciosa – **n.º 3 do artigo 190.º**
 - O mesmo não acontece com a utilização de reclamações ou recursos *contra omissões*
 - **Explicação:** o prazo de reação contenciosa é + alargado (1 ano) – **n.º 1 do artigo 69.º do CPA**
-

[D]

Reação perante a omissão de atos administrativos

LEGITIMIDADE

Quem pode reclamar ou interpor recurso perante uma omissão administrativa?

Regra geral: artigo 186.º do CPA

Atenção: isto significa que não é apenas sujeito legítimo para reclamar ou recorrer aquele que tenha, eventualmente, requerido à Administração a prática do ato

PRAZO

Um prazo único – independentemente do tipo e da natureza do meio em causa – e alargado:

1 ano – artigo 187.º

Modo de contagem

- Termo *a quo*: dia imediatamente subsequente ao final do prazo legal para decidir
 - Atenção: aplicação da alínea **d) do artigo 87.º do CPA**
-

FUNDAMENTOS

O CPA fala sucessivamente de reagir perante *omissões ilegais*

Mais: o **n.º 3 do artigo 185.º** refere-se apenas a reclamações ou recursos perante *atos administrativos*

Isto significa que não há reação perante omissões fundada em razões de mérito?

MODO DE REAÇÃO E TRAMITAÇÃO

Em geral, não há especialidades: regime dos artigos **194.º e 195.º**

Previsões especiais nos **n.ºs 5 a 7 do artigo 195.º**

Possibilidade de o órgão silente praticar o ato recorrido + possibilidade de continuação do recurso contra o ato entretanto praticado

DECISÃO

Prazo: 30 dias (n.º 1 do artigo 198.º e n.º 2 do artigo 193.º)

Poderes decisórios do superior no RH: *“o órgão competente para decidir o recurso pode substituir-se ao órgão omissor na prática desse ato, se a competência não for exclusiva deste, ou ordenar a prática do ato ilegalmente omitido”* – **n.º 4 do artigo 197.º**

[E]

Reação perante a omissão de regulamentos administrativos

PREMISSA ESSENCIAL

As normas regulamentares em causa devem ser *devidas* – e a identificação do que seja uma norma *devida* não é tarefa fácil

Se *devida*, a norma deve ser produzida no prazo que a lei fixar ou, *supletivamente*, no prazo de 90 dias (**n.º 1 do artigo 137.º do CPA**) – **inovação bastante importante**

REGIME

O regime é o que se encontra previsto para as reclamações e recursos contra a omissão de *atos*

A remissão do **n.º 3 do artigo 147.º** deve ser lida em termos *ampliativos*

Em especial: a regra da suspensão do prazo da impugnação contenciosa na hipótese de reclamações ou recursos necessários – só se aplica, naturalmente, às impugnações que *tenham prazo* (**n.º 2 do artigo 74.º do CPTA**)

[F]

**Omissões nos procedimentos administrativos de
segundo grau e implicações contenciosas**

O PROBLEMA

É apresentada uma reclamação ou é interposto um recurso (com qualquer objeto). O órgão competente para o seu conhecimento nada decide – dentro do prazo de 30 dias (cfr. o **n.º 2 do artigo 193.º** e o **n.º 1 do artigo 198.º**).

Que possibilidades se abrem para o reclamante/recorrente?

A SOLUÇÃO NO CPA DE 1991

“Decorrid[o] o praz[o] sem que haja sido tomada uma decisão, considera-se o recurso [ou a reclamação] tacitamente indeferido” – n.º 4 do artigo 176.º

Consequência: a eventual reação contenciosa que se seguisse teria por *objeto* esta decisão de indeferimento do superior

Era a velha tese da *incorporação* do ato recorrido pelo que se decidisse (ou não se decidisse no recurso/reclamação)

A SOLUÇÃO NO CPA DE 2015

“O indeferimento do recurso hierárquico necessário ou o decurso do prazo sem que haja sido tomada uma decisão conferem ao interessado a possibilidade de impugnar contenciosamente o ato do órgão subalterno ou de fazer valer o seu direito ao cumprimento, por aquele órgão, do dever de decisão” – n.º 4 do artigo 198.º

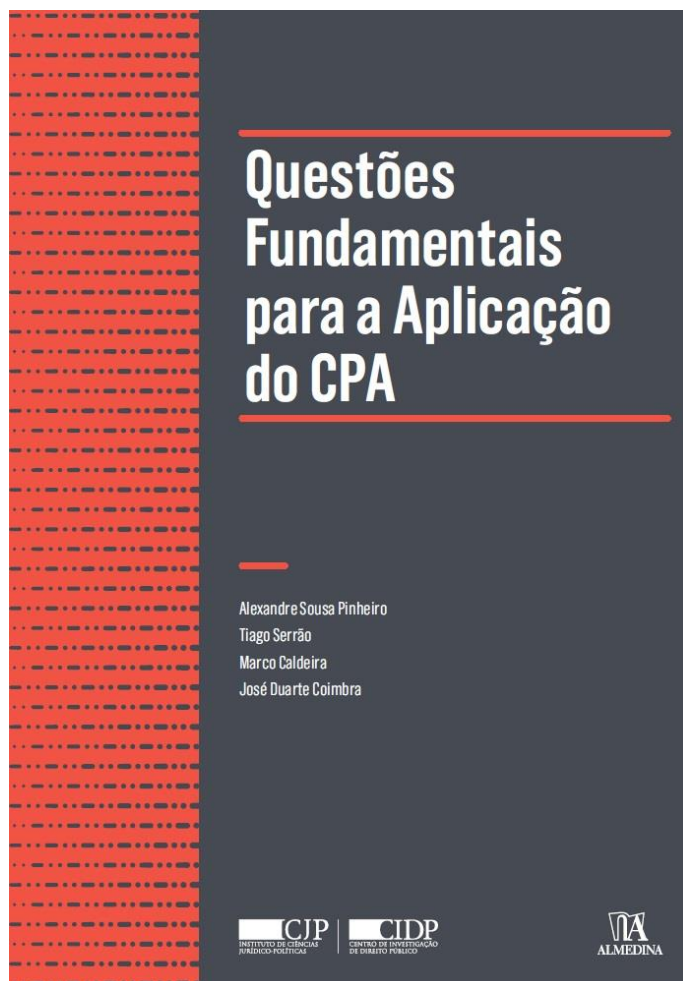
“Quando a reclamação for necessária, o decurso do prazo referido no número anterior, sem que haja sido tomada uma decisão, confere ao interessado a possibilidade de utilizar o meio de tutela, administrativo ou contencioso, adequado para satisfação da sua pretensão” – n.º 3 do artigo 192.º

A SOLUÇÃO NO CPA DE 2015

Duas consequências:

- Desaparecimento, também nesta sede, da figura do *indeferimento tácito*
- Delimitação do *objeto* da reação contenciosa subsequente: *em regra, o alvo será sempre o ato ou o comportamento omissivo primário*, e não o que se decidiu ou que não se decidiu na reclamação ou no recurso
 - *Exceção: se o indeferimento tiver introduzido alterações na situação jurídica*

Atenção: as regras anteriores parecem previstas apenas para reclamações e recursos *necessários*. No entanto, a filosofia é idêntica para reclamações ou recursos facultativos



CARLA AMADO GOMES
ANA FERNANDA NEVES
TIAGO SERRÃO
(COORD.)

**COMENTÁRIOS AO NOVO
CÓDIGO DO PROCEDIMENTO
ADMINISTRATIVO**

2015
2.^a EDIÇÃO



OBRIGADO!

joseduartecoimbra@fd.ulisboa.pt

jdc@servulo.com
