

Impugnação administrativa em legislação extravagante

*Comparação entre o regime da
impugnação administrativa no CPA e em
legislação extravagante*

Procedimento.webnode@gmail.com

Nomenclatura

Ac: Acórdão

CCP: DL 18/2008, de 29/01 – aprova Código dos Contratos Públicos

CPA: DL 4/2015, 07/01 – aprova Código do Procedimento Administrativo

DL: Decreto-Lei

DL 275/99, de 23/07 - regula as atividades de assistência em escala ao transporte aéreo nos aeroportos ou aeródromos

DL 165/2006, 11/08 - regime jurídico do ensino português no estrangeiro

DL 220/2006, 03/11 - regime da reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem

DL 308/2009, 23/10 – procedimento de classificação de bens imóveis culturais

DL 3/2011, 06/01 - procedimento especial de obtenção do grau de especialista, por equiparação ao estágio da carreira dos técnicos superiores de saúde

DL 132/2012, 27/06 - concursos para seleção e recrutamento do pessoal docente da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

DL 217/2015, 07/10 - estabelece o espaço ferroviário europeu único

DN 1-D/2016: Despacho Normativo 1-D/2016, 03/03/2016 – aprova Regulamento do Júri Nacional de Exames (Anexo I), Regulamento das Provas e dos Exames do Ensino Secundário (Anexo II)

Nomenclatura

L: Lei

L 34/2004, 29/07 - regime de acesso ao direito e aos tribunais

L 51/2012, 05/09 - aprova o estatuto do aluno

L 75/2013, 12/09 - regime jurídico das autarquias locais

L 35/2014, de 20/6 - aprova Lei Geral em Funções Públicas

RDBV: Portaria n.º 703/2008, 30/07 - aprova Regulamento Disciplinar Bombeiros Voluntários

RDPSP: Lei n.º 7/90, 20/01 – aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia de Segurança Pública

RDGNR: Lei n.º 145/99, de 01/09 – aprova Regulamento Disciplina Guarda Nacional Republica

RNEOA: Regulamento n.º 913-A/2015, 22/12 - aprova Regulamento Nacional de Estágio da OA

Portaria n.º 83-A/2009, de 22/01 - regulamenta a tramitação do procedimento concursal

RJUE: DL 555/99, 16/12 - regime jurídico da urbanização e edificação

SIADAP: Lei 66-B/2007, 28/12 - avaliação do desempenho na AP

STA: Supremo Tribunal Administrativo

Razão de ser:

- A regulação do regime comum da impugnação administrativa no CPA
- A regulação de regimes especiais de impugnação administrativa em legislação extravagante

O regime de impugnação administrativa

■ CPA:

- Meios de impugnação administrativa
 - ▶ Reclamação
 - ▶ Recurso hierárquico
 - ▶ Recursos administrativos especiais

■ Lei especial:

- Meios de impugnação administrativa especiais
- Meios de impugnação administrativa com regime jurídico próprio
- Meios de impugnação administrativa com trâmites próprios

Classificação de meios de impugnação administrativa

■ CPA:

■ Atendendo ao regime regra regulado no CPA:

- Reclamação geral (norma habilitante: CPA; regime: CPA)

Ato primário praticado/omitido: impugnação para o autor do ato (191.º/1 CPA)

Ato secundário praticado: impugnação para o autor do ato (191.º/2 CPA)

- Recurso administrativo geral – hierárquico (norma habilitante: CPA; regime CPA)

Ato primário praticado/omitido: impugnação para o órgão superior máximo (193.º/1 CPA)

Ato secundário praticado/omitido: impugnação para o órgão superior (190.º/1 e 2 CPA)

- Recurso administrativo especial (norma habilitante: lei especial; regime: CPA)

Ato primário praticado: impugnação para o órgão colegial/que exerça poderes de supervisão/tutela/superintendência

Ato secundário praticado: impugnação para o órgão colegial/que exerça poderes de supervisão/tutela/superintendência

O regime especial de impugnação administrativa

■ Lei especial:

- Meios de impugnação administrativa especiais:
 - Criação de meios impugnatórios não regulados no CPA
- Meios de impugnação administrativa com um regime jurídico próprio
 - Utilização de meios impugnatórios previstos no CPA, mas com a instituição de um sistema impugnatório perfeito (regras aplicáveis ao procedimento impugnatório)
- Meios de impugnação administrativa com trâmites próprios:
 - Utilização de meios impugnatórios previstos no CPA, mas com a instituição de um sistema impugnatório imperfeito (regulação diferenciada de aspetos específicos)

O regime especial de impugnação administrativa

- Lei especial:
 - Meios de impugnação administrativa com um regime jurídico próprio
 - **Sistema impugnatório perfeito** - regula:
 - Os pressupostos procedimentais:
 - i. Competência
 - ii. Natureza do meio impugnatório
 - iii. Legitimidade
 - iv. Objeto do procedimento
 - v. Fundamentação do requerimento impugnatório
 - vi. Forma e modo de apresentação do requerimento
 - vii. Tempestividade
 - viii. Poderes instrutórios e decisórios
 - Meios de impugnação administrativa com trâmites próprios:
 - A tramitação do procedimento:
 - i. Prazos
 - ii. Contagem dos prazos
 - iii. Formalidades

O regime especial de impugnação administrativa

- Meios de impugnação administrativa com trâmites próprios
 - **Sistema impugnatório imperfeito:**
 - Lei especial regula o regime impugnatório de:
 - Um ou mais pressupostos procedimentais;
 - Aspectos próprios da tramitação do procedimento.
 - CPA é o regime subsidiário: aplicável em tudo que não conste regulado ou excluído pela Lei especial

Classificação de meios de impugnação administrativa

■ CPA:

- Atendendo aos poderes a exercer pelo órgão *ad quem*:

Procedimento impugnatório de reexame:

- Reclamação (192.º/2 CPA)
- Recurso hierárquico (197.º/1 CPA)

Procedimento impugnatório de revisão:

- Recurso hierárquico (competência exclusiva do órgão a quo): 197.º/1 CPA
- Recurso administrativo especial tutelar: 199.º/4 CPA

Classificação de meios de impugnação administrativa

■ CPA:

- Atendendo à posição jurídica do órgão *ad quem* na estrutura da pessoa coletiva:

Procedimento impugnatório vertical (órgão *ad quem* num plano de supra-ordenação):

- Recurso hierárquico (*193.º/1 CPA*)

Procedimento impugnatório horizontal (restantes casos):

- Reclamação
- Recurso administrativo especial

Classificação de meios de impugnação administrativa

■ CPA:

- Atendendo à posição jurídica do órgão *ad quem* na estrutura da pessoa coletiva:

Procedimento impugnatório horizontal:

a) De auto-controlo (órgão *a quo* = órgão *ad quem*)

- Reclamação (191.º/1 CPA)

b) De hetero-controlo (órgão *a quo* ≠ órgão *ad quem*)

- Recurso administrativo especial (199.º/1 CPA)

Classificação de meios de impugnação administrativa

■ CPA:

- Atendendo ao efeitos suspensivos ou não suspensivos do ato impugnado pela apresentação requerimento impugnatório:

Procedimento impugnatório com efeitos não suspensivos (regra):

- Reclamação facultativa e Recurso administrativo facultativo

Exceção:

- Reclamação facultativa e Recurso administrativo facultativo:

→ Atribuição por decisão do órgão *ad quem*

Classificação de meios de impugnação administrativa

■ CPA:

- Atendendo ao efeitos suspensivos ou não suspensivos do ato impugnado pela apresentação requerimento impugnatório:

Procedimento impugnatório com efeitos suspensivos

A. regra:

- Reclamação necessária
- Reclamação facultativa, seguida de recurso necessário
- Recurso hierárquico necessário
- Recurso administrativo especial necessário

B. exceção:

- Reclamação necessária, Recurso administrativo necessário: 3.º/4 DL 4/2015?

Classificação de meios de impugnação administrativa

- Lei especial:
- Atendendo ao efeitos suspensivos ou não suspensivos do ato impugnado pela apresentação do requerimento impugnatório:

Procedimento impugnatório com efeitos suspensivos:

- Reclamação facultativa e Recurso administrativo facultativo:
 - Atribuição por normal legal: 120.º e 124.º/1 RDGNR

Exceção:

- Proibição de atribuição por decisão do órgão *ad quem*: 31.º/1 e 37.º/12 DL 132/2012

Classificação de meios de impugnação administrativa

■ Lei especial:

- Atendendo ao efeitos suspensivos ou não suspensivos no procedimento de 1.º grau pela apresentação requerimento impugnatório:

Procedimento impugnatório sem efeitos suspensivos no desenrolar do procedimento de 1.º grau:

→ Atribuição por normal legal: 13.º/2 DL 308/2009; 272.º/1 CCP

Procedimento impugnatório com efeitos suspensivos no desenrolar do procedimento de 1.º grau:

→ Atribuição por norma legal: 272.º/2 CCP

Classificação de meios de impugnação administrativa

■ CPA:

- Atendendo ao efeitos do esgotar do prazo decisório:

Procedimento impugnatório com incumprimento do dever de decisão: mera inércia administrativa

- Reclamação
- Recurso hierárquico
- Recurso administrativo especial

Classificação de meios de impugnação administrativa

- Lei especial:
- Atendendo ao efeitos do esgotar do prazo decisório:

Procedimento impugnatório com produção de ato tácito:

- Positivo (deferimento): 114.º/2 RJUE
- Negativo (indeferimento): 274.º/1 CCP

Meios de impugnação administrativa

■ CPA:

- Reclamação geral
- Recurso administrativo geral

■ Lei especial:

Extinção de 1 instância impugnatória:

- Apenas reclamação: 7.º/3 P190-B/2015; 32.º/10 Anexo II DN 1-D/2016
- Apenas recurso: 66.º/2 DL 220/2006; 56.º/1 e 14 DL 217/2015; 7.º/2 P 3/2011

Meios de impugnação administrativa

■ CPA:

■ Reclamação:

- Autor do ato impugnado

■ Recurso administrativo:

- Hierárquico

■ Lei especial:

Extinção da instância impugnatória:

- Não cabe reclamação/recursos:
7.º/6 DL 3/2011; 26.º/2 L 34/2004

→ Permissão legal?

- ▶ Sim: ato de conteúdo vinculado

“Salvo disposição legal em contrário”:
191.º/1 CPA

“Sempre que a lei não exclua tal possibilidade”: 193.º/1 CPA

→ Ato de conteúdo discricionário?

- ▶ Não: reapreciação da inconveniência do ato

Recurso administrativo necessário

■ CPA:

- Previsão da utilização do meio impugnatório:

→ *Ex-ante* DL 4/2015:
3.º/1 DL 4/2015

→ *Ex-post* DL 4/2015:
185.º/2 CPA

■ Lei especial:

→ Norma habilitante para a utilização do meio impugnatório:

36.º/2, 2.ª parte L
51/2012; 12.º/2 DL
275/99

Reclamação necessária

■ CPA:

- Previsão da utilização do meio impugnatório

■ Lei especial:

→ Norma habilitante para a utilização do meio impugnatório:

▶ 14.º/2 DL 109/94 *ex vi* 3.º/1, a) DL 4/2015

▶ 72.º/1 + 73.º/1

SIADAP: desqualificada em “facultativa” *ex vi* 3.º/1 DL 4/2015?

Recurso administrativo especial tutelar

■ CPA:

- Previsão da utilização do meio impugnatório

■ Lei especial:

→ Norma habilitante para a utilização do meio impugnatório:

23.º/13 DL 165/2006,
39.º/1,3 Portaria 83-
A/2009; 225.º/1 L
35/2014

Pressupostos procedimentais

■ CPA (gerais):

- Competência
- Legitimidade
- Objeto da impugnação
- Tempestividade
- Formalidades do Requerimento impugnatório

■ Lei especial (especiais):

Existência de instância impugnatória:

- Apenas reclamação
- Apenas recurso
- Exclusão de instância impugnatória

Pressupostos procedimentais

1. Competência

■ CPA:

- Regra geral reclamação:
Autor do ato
- Regra geral recurso hierárquico:
→ Mais elevado superior hierárquico do autor do ato (194.º/1 CPA)

■ Lei especial:

Atribuição de competência secundária a:

- Órgão atípico: 32.º/1 RNAEOA
- Órgão dotado de competência dispositiva do procedimento primário: 271.º/2 CCP
- Órgão dotado de poderes fiscalizadores: 44.º/1 Estatuto Ordem Advogados)

Pressupostos procedimentais

2. Legitimidade

■ CPA:

- Titulares de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos lesados
- Titulares de interesses difusos ou coletivos perante ofensa de bens jurídicos

■ Lei especial:

- Titulares de posições jurídicas ativas ou procedimentais:
 - "Avaliado": 72.º/1 SIADAP
 - Titular de interesse na reposição da legalidade: 269.º/2 CCP

Pressupostos procedimentais

3. Objeto da impugnação

■ CPA:

- Atos administrativos praticados
- Atos administrativos omitidos
- Atos normativos praticados imediatamente operativos
- Atos normativos omitidos

■ Lei especial:

- Atos preparatórios: 13.º/1 e 34.º/6 DL 308/2009; 114.º/1 RJUE
- Atos normativos praticados mediatemente operativos: 269.º/2 CCP
- Atos decisórios: 37.º/1 DL 179/2015

Pressupostos procedimentais

4. Tempestividade

■ CPA:

- Atos administrativos praticados:
 - reclamação: 15 dias
 - recursos: prazo contencioso
- Atos administrativos omitidos
 - reclamação e recursos: 1 ano

■ Lei especial:

- Atos administrativos praticados:
 - reclamação: prazo inferior (270.º CCP)
 - recurso administrativo: prazo inferior (6.º/2 Estatuto Ordem Advogados; 270.º CCP; 16.º/2 e 21.º/2 P 217/2011)

Pressupostos procedimentais

5. Instância impugnatória

■ CPA:

- Instância impugnatória horizontal
- Instância impugnatória vertical

■ Lei especial:

- \geq Instância impugnatória horizontal
- \geq Instância impugnatória vertical

Pressupostos procedimentais

5. Instância impugnatória

■ CPA:

- Procedimento impugnatório de 1.º grau:
 - reclamação
 - recurso administrativo
- Procedimento impugnatório de 2.º grau:
 - recurso administrativo

■ Lei especial:

- Procedimento impugnatório de 1.º grau:
 - recurso administrativo (3.º/1 P 1301/2007)
- Procedimento impugnatório de 2.º grau:
 - recurso administrativo (3.º/2 P 1301/2007)

Pressupostos procedimentais

5. Instância impugnatória

■ CPA:

- 1.^a Instância impugnatória de reclamação
- 2.^a Instância impugnatória de recurso

■ Lei especial:

- 1.^a Instância impugnatória de recurso (3.^o/1 P 1301/2007; 36.^o/1 P 236-A/2010)
- 2.^a Instância impugnatória de recurso (3.^o/2 P 1301/2007; 36.^o/3 P 236-A/2010)

Pressupostos procedimentais

6. Prazo decisório impugnação facultativa

■ CPA:

- Atos administrativos praticados ou omitidos:
 - reclamação: 30 dias
 - recursos: 30 dias/90 dias

■ Lei especial:

- Atos administrativos praticados ou omitidos:
 - reclamação: prazo inferior (274/1.º CCP; 23.º/11 DL 165/2006)
 - recurso administrativo: prazo inferior (274/1.º CCP; 16.º/9 P 217/2011)

Contagem dos prazos na impugnação administrativa

■ CPA:

- Prazos descontínuos

■ Lei especial:

Prazos contínuos:

- Prazo decisório
[33.º/1, xx, 34.º/3
ex vi 137.º L
75/2013; 28.º/1 *ex vi*
29.º/1, b) RDBV]

Apresentação do requerimento impugnatório

■ CPA:

- Requerimento apresentado no órgão *a quo* ou no órgão *ad quem*: 194.º/2 CPA

■ Lei especial:

- Requerimento impugnatório apresentado no órgão *a quo*: 91.º/1 RDPSP

Audiência dos contra-interessados

■ CPA:

- Reclamação e recursos:
 - Audição dos contra-interessados
(192.º/1 e 195.º/1 CPA)

■ Lei especial:

- Prazo do exercício da audiência: 273.º CCP
- Eliminação da audiência:
impliciter 72.º/2 SIADAP

Ato instrutório

■ CPA:

- Reclamação:
 - Fase não prevista
- Recursos:
 - Fase eventual
(198.º/1 CPA)

■ Lei especial:

- Reclamação:
 - Fase obrigatória:
32.º/4 RNEOA

Dies a quo do prazo para a decisão de 2.º grau

■ CPA:

■ Reclamação:

- 30 dias a contar da apresentação do requerimento impugnatório

■ Recurso:

- 30 dias (a contar da remessa do processo ao órgão *ad quem* no prazo de 15 dias): 195.º/1 e 198/1 CPA
- 90 dias (com atos instrutórios)

■ Lei especial:

■ Recurso:

- 30 dias a contar da apresentação do requerimento impugnatório: 34.º/3 L 75/2013