

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Declaração de rectificação n.º 22-A/92

Para os devidos efeitos se declara que o Decreto-Lei n.º 442/91, publicado no *Diário da República*, n.º 263, de 15 de Novembro de 1991, cujo original se encontra arquivado nesta Secretaria-Geral, saiu com alterações no preâmbulo, pelo que se procede à sua publicação integral, bem como com outras inexactidões, que assim se rectificam:

No preâmbulo:

1. O incremento constante das tarefas que à Administração Pública portuguesa cabe realizar nos mais diversos sectores da vida colectiva, bem como a necessidade de reforçar a eficiência do seu agir e de garantir a participação dos cidadãos nas decisões que lhes digam respeito, têm vindo a fazer sentir cada vez mais a necessidade de elaboração de uma disciplina geral do procedimento administrativo.

A Constituição de 1976, indo ao encontro do desejo generalizado de muitos especialistas e práticos, veio dispor no artigo 268.º, n.º 3, que «o processamento da actividade administrativa será objecto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito».

Foi em cumprimento desse preceito constitucional — hoje o artigo 267.º, n.º 4 — e dos objectivos que há muito vinham sendo definidos que se elaborou o presente «Código do Procedimento Administrativo».

2. Na elaboração deste Código teve-se em conta os ensinamentos do direito comparado e a larga experiência que já se pode colher da aplicação de leis de procedimento administrativo em países com sistemas político-administrativos tão diferentes como a Áustria, os Estados Unidos da América, a Espanha, a Jugoslávia e a Polónia, para apenas citar alguns dos mais importantes sob este ponto de vista. Particular atenção mereceu a Lei do Procedimento Administrativo da República Federal da Alemanha, publicada em 1976, e a riquíssima elaboração doutrinal a que deu lugar.

Foi, porém, na doutrina e na jurisprudência portuguesas que se recolheram, de maneira decisiva, muitas das soluções adoptadas, devendo igualmente mencionar-se os projectos anteriormente elaborados, que serviram como trabalhos preparatórios indispensáveis.

A primeira versão do projecto, com data de 1980, foi entretanto submetida a ampla discussão pública, em resultado da qual foi elaborada em 1982 uma segunda versão.

Finalmente em 1987 o Governo incumbiu um grupo de especialistas de preparar uma terceira versão.

É o resultado desse trabalho que constitui o presente diploma, tendo o texto sido ainda objecto de ajustamentos introduzidos após a audição dos diferentes departamentos ministeriais. Além disso, e muito embora a Assembleia da República não tenha apreciado o projecto na especialidade no âmbito do processo de concessão de autorização legislativa, ainda assim foi possível encontrar soluções de consenso que constituem aperfeiçoamentos da redacção final.

3. Nas primeiras versões do projecto deste diploma adoptava-se a designação tradicional entre nós de «pro-

cesso administrativo gracioso»; a final perfilhou-se a designação mais moderna e mais rigorosa de «procedimento administrativo».

A nova nomenclatura é utilizada não tanto por razões teóricas como sobretudo por razões práticas, uma vez que se afigura ser mais facilmente compreensível para o grande público a noção de procedimento administrativo. Trata-se, no fundo, de regular juridicamente o modo de proceder da Administração perante os particulares. Daí a designação de Código do Procedimento Administrativo.

4. Um Código do Procedimento Administrativo visa sempre, fundamentalmente, alcançar cinco objectivos:

- a) Disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, procurando racionalizar a actividade dos serviços;
- b) Regular a formação da Administração, por forma que sejam tomadas decisões justas, legais, úteis e oportunas;
- c) Assegurar a informação dos interessados e a sua participação na formação das decisões que lhes digam directamente respeito;
- d) Salvaguardar em geral a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos;
- e) Evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações.

Até aqui, apesar de uma lei do procedimento administrativo haver sido prometida por sucessivos governos desde o já longínquo ano de 1962, nem a Administração conhecia com rigor os seus deveres para com os particulares no decurso dos procedimentos administrativos por ela levados a cabo, nem os cidadãos sabiam com clareza quais os seus direitos perante a Administração Pública.

A partir de agora, e em virtude da elaboração deste Código, tanto o cidadão comum como os órgãos e funcionários da Administração passam a dispor de um diploma onde se condensa, em linguagem clara e que se julga acessível, o que de essencial têm de saber para pautar a sua conduta por forma correcta e para conhecerem os seus direitos e deveres uns para com os outros.

5. O âmbito de aplicação das disposições do Código do Procedimento Administrativo abrange todos os órgãos da Administração Pública que estabeleçam relações com os particulares, no desempenho da sua actividade de gestão pública (artigo 2.º). Os princípios gerais da actuação administrativa contidos no Código são ainda aplicáveis a toda e qualquer actividade da Administração Pública, mesmo que meramente técnica ou de gestão privada (artigo 2.º, n.º 4).

Pretende-se, assim, por um lado, regular expressamente a actuação intersubjectiva de gestão pública da Administração, enquanto, por outro lado, a restante actividade administrativa, sem ser directamente regulada, não deixa de ficar subordinada aos princípios gerais da acção administrativa.

Prevê-se ainda a possibilidade de os preceitos deste Código serem mandados aplicar à actuação dos órgãos das instituições particulares de interesse público (artigo 2.º, n.º 5), bem como a procedimentos especiais, sempre que essa aplicação não envolva diminuição de garantias dos particulares (artigo 2.º, n.º 6).

6. O Código divide-se em quatro partes:

- Parte I — Princípios gerais;
- Parte II — Dos sujeitos;
- Parte III — Do procedimento administrativo;
- Parte IV — Da actividade administrativa.

Na parte I contêm-se as disposições preliminares (artigos 1.º e 2.º) e a enunciação dos princípios gerais da acção administrativa (artigos 3.º a 12.º).

Na parte II, que se ocupa dos sujeitos do procedimento, existem dois capítulos: o primeiro disciplina os órgãos administrativos (artigos 13.º a 51.º) e o segundo regula os interessados (artigos 52.º e 53.º).

A parte III versa sobre o procedimento administrativo e comporta quatro capítulos: um sobre princípios gerais (artigos 54.º a 60.º), outro sobre o direito à informação (artigos 61.º a 65.º), um terceiro sobre notificações e prazos (artigos 66.º a 73.º) e um quarto sobre a marcha do procedimento (artigos 74.º a 113.º).

Finalmente, a parte IV trata da actividade administrativa, e contém três capítulos, correspondentes às três principais formas jurídicas da actividade administrativa de gestão pública: o regulamento (artigos 114.º a 119.º), o acto administrativo (artigos 120.º a 177.º) e o contrato administrativo (artigos 178.º a 188.º).

Houve a preocupação de eliminar os artigos desnecessários e de simplificar a redacção dos restantes: da primeira para a terceira versão, foram suprimidos 83 artigos, e muitos dos que ficaram foram drasticamente reduzidos.

7. Na parte I estão contidos os princípios gerais da Administração Pública, designadamente o princípio da legalidade (artigo 3.º), o princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses do cidadão (artigo 4.º), os princípios da igualdade e da proporcionalidade (artigo 5.º), os princípios da justiça e da imparcialidade (artigo 6.º), o princípio da colaboração da Administração com os particulares (artigo 7.º), o princípio da participação (artigo 8.º), o princípio da decisão (artigo 9.º), o princípio da desburocratização e da eficiência (artigo 10.º), o princípio da gratuidade (artigo 11.º) e o princípio do acesso à justiça (artigo 12.º). Trata-se de princípios gerais cuja existência decorre, expressa ou implicitamente, dos preceitos constitucionais (máxime, artigos 266.º e seguintes) e que respeitam à organização e ao funcionamento de uma Administração Pública típica de um moderno Estado de direito.

8. A parte II do Código ocupa-se dos sujeitos das relações administrativas, compreendendo um capítulo I, referente aos órgãos administrativos, e um capítulo II, referente aos interessados.

No capítulo I são enumerados os órgãos da Administração Pública (artigo 13.º); é regulado o funcionamento dos órgãos colegiais (artigos 14.º e seguintes); são estabelecidas regras referentes à competência dos órgãos administrativos (artigos 29.º e seguintes); é definido o regime jurídico da delegação de poderes e da substituição (artigos 35.º e seguintes); é determinada a competência para a resolução de conflitos de jurisdição, de atribuições e de competências (artigos 42.º e 43.º), e são reguladas as garantias de imparcialidade da Administração Pública (artigos 44.º e seguintes).

No capítulo II é estabelecido o direito de intervenção dos particulares no procedimento administrativo (artigo 52.º) e é atribuída legitimidade para iniciar o procedimento administrativo ou intervir nele aos titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos e às associações que tenham por fim a defesa desses interesses, bem como aos titulares de interesses difusos e às associações dedicadas à defesa dos mesmos (artigo 53.º). Consideram-se, inovadoramente, interesses difusos os que tenham por objecto bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o património cultural e o ambiente e a qualidade de vida [artigo 53.º, n.º 2, alínea a)].

9. A parte III ocupa-se do procedimento administrativo, que é iniciado oficiosamente ou a requerimento dos interessados (artigo 54.º).

O desenvolvimento do procedimento administrativo é enquadrado por princípios gerais que visam equilibrar a participação dos interessados e a celeridade da Administração Pública.

Assim, o procedimento rege-se pelo princípio do inquisitório (artigo 56.º), procurando afastar formalidades inúteis e assegurar o contraditório. Particular relevo merecem as disposições que concretizam o direito à informação (artigos 61.º e seguintes), num esforço de tornar a actividade administrativa mais transparente, e remetendo para legislação própria o desenvolvimento do novo princípio constitucional da administração aberta (artigo 65.º).

O capítulo III (artigos 66.º e seguintes) é dedicado às notificações e aos prazos. A matéria é disciplinada por forma a garantir aos interessados um efectivo conhecimento dos actos administrativos.

O capítulo IV ocupa-se da marcha do procedimento (artigos 74.º e seguintes), merecendo ser sublinhada a preocupação de facilitar e promover a colaboração entre a Administração Pública e os interessados, bem como as reais possibilidades de participação destes na instrução e na discussão das questões pertinentes.

As diversas formas de extinção do procedimento são reguladas em pormenor, nomeadamente a decisão.

Duas notas merecem referência especial: a concretização do preceito constitucional que visa assegurar a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes disserem respeito, que se fez consistir no direito de audiência dos interessados antes de ser tomada a decisão final do procedimento (artigos 100.º a 105.º), e a inovação que se traduz em enumerar um conjunto de situações em que ao silêncio da Administração a lei passa a imputar o significado de deferimento (artigo 108.º).

10. A parte IV é dedicada à actividade administrativa.

No capítulo I estabelecem-se algumas regras genericamente aplicáveis à actividade regulamentar da Administração.

O princípio da participação dos administrados no processo de elaboração dos regulamentos inspira algumas das suas disposições. Desde logo, reconhece-se aos particulares o direito de dirigirem petições à Administração, com vista a desencadear o procedimento regulamentar (artigo 115.º). Por outro lado, prevê-se a possibilidade da audiência prévia dos interessados no caso de regulamentos cujo conteúdo lhes possa ser desfavore-

rável (artigo 117.º), ao mesmo tempo que se incentiva a submissão a apreciação pública, para recolha de sugestões, de regulamentos cuja matéria o permita (artigo 118.º).

No tocante à elaboração dos projectos de regulamento, acolhe-se no artigo 116.º a regra da fundamentação obrigatória. Por seu turno, a proibição da mera revogação — sem substituição por nova disciplina — dos regulamentos necessários à execução das leis em vigor e a obrigatoriedade da especificação, quando for caso disso, das normas revogadas pelo novo regulamento surgem ditadas, respectivamente, pela necessidade de obviar a vazios susceptíveis de comprometer a efectiva aplicação da lei e por preocupações de certeza e segurança na definição do direito aplicável.

11. O capítulo II da parte IV ocupa-se do acto administrativo (artigos 120.º e seguintes).

A fim de evitar dúvidas e contradições que têm perturbado a nossa jurisprendência, sublinha-se com particular energia que só há acto administrativo aí onde a decisão administrativa tiver por objecto uma situação individual e concreta (artigo 120.º) e contiver a identificação adequada do destinatário ou destinatários [artigo 123.º, n.º 2, alínea b)].

Em matéria de fundamentação do acto, manteve-se no essencial o disposto no Decreto-Lei n.º 256-A/77, de 17 de Junho (artigos 124.º e seguintes).

Quanto à eficácia do acto administrativo, regula-se em pormenor os termos da eficácia retroactiva e da eficácia diferida (artigos 128.º e 129.º) e disciplina-se cuidadosamente, com preocupações de garantia dos particulares, a publicação e a notificação dos actos administrativos.

Em matéria de invalidade dos actos, cuidou-se de explicitar com rigor quais os actos nulos, definindo-se em termos mais amplos do que os usuais e estabelecendo que os actos que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental ou cujo objecto constitua um crime são sempre nulos (artigo 133.º). Manteve-se a anulabilidade como regra geral dos actos administrativos inválidos (artigo 135.º).

A revogação do acto administrativo, dada a sua importância prática, foi objecto de toda uma secção (artigos 138.º e seguintes), onde se procurou consagrar soluções hoje pacíficas na doutrina e jurisprendência portuguesas.

A secção V sobre a execução do acto administrativo representa um esforço de introduzir ordem numa zona particularmente sensível e importante da actividade da Administração, onde esta mais claramente se manifesta como poder (artigos 149.º e seguintes).

Feita a distinção clara entre executoriedade e execução, reafirma-se o princípio da legalidade, agora quanto à execução, e admite-se a apreciação contenciosa dos actos de execução arguidos da ilegalidade própria, isto é, que não seja mera consequência do acto exequendo. São previstas as três modalidades clássicas da execução quanto ao seu objecto — para pagamento de quantia certa, entrega de coisa certa e prestação de facto —, remetendo-se, no que respeita ao processo de execução para pagamento de quantia certa, para o disposto no Código de Processo das Contribuições e Impostos.

Uma reflexão cuidadosa levou a reforçar, nesta matéria, as exigências que deve satisfazer a Administração

Pública num Estado de direito, Daí que a imposição coerciva, sem recurso aos tribunais, dos actos administrativos só seja possível desde que seja feita pelas formas e nos termos admitidos por lei (artigo 149.º, n.º 2). Também a execução das obrigações positivas de prestação de facto infungível é rodeada, atenta a sua natureza, de especialíssimas cautelas (artigo 157.º, n.º 3).

12. Na secção VI da parte IV regulam-se a reclamação e os recursos administrativos, os quais podem, em regra, ter por fundamento a ilegalidade ou a inconveniência do acto administrativo (artigo 159.º).

No que se refere aos efeitos destas garantias dos cidadãos, regista-se que a reclamação suspende a eficácia do acto quando este não é susceptível de recurso contencioso (artigo 163.º).

O recurso hierárquico necessário tem, em geral, efeito suspensivo, cabendo, todavia, ao órgão recorrido atribuir-lhe efeito meramente devolutivo quando a não execução imediata do acto possa causar graves inconvenientes para o interesse público. Quanto ao recurso hierárquico facultativo, não tem efeito suspensivo (artigo 170.º).

Por último, introduziu-se, pela primeira vez, a distinção — já esboçada no ensino e na jurisprudência — entre o recurso hierárquico, o recurso hierárquico impróprio e o recurso tutelar, disciplinando-se as três figuras em conformidade com a sua diferente natureza (artigos 176.º e seguintes).

13. Na matéria dos contratos administrativos o legislador teve a preocupação de não se substituir à doutrina nem invadir os terrenos que cabem à jurisprudência.

A importância do contrato numa Administração que se quer em medida crescente aberta ao diálogo e à colaboração com os administrados, eficiente e maleável, impunha, porém, que se traçasse alguns princípios orientadores.

Optou-se por não definir os tipos de contratos administrativos e construir sobre a definição o respectivo regime. Julgou-se mais prudente enunciar os poderes da Administração como parte no contrato (artigo 180.º).

Com vista ao alargamento do uso do instrumento contratual, consagrou-se o princípio da admissibilidade da sua utilização, salvo quando outra coisa resultar da lei ou da própria natureza das relações que tiver por objecto (artigo 179.º).

No que respeita ao processo de formação dos contratos aplicar-se-ão, na medida do possível, as disposições relativas ao procedimento administrativo (artigo 181.º).

O Código consagra o modo de escolha do co-contratante e regula de forma geral a dispensa de concurso, limitando, naturalmente, esta possibilidade (artigos 182.º e 183.º).

Estabelece-se, com carácter geral, a não executoriedade dos actos administrativos interpretativos ou que modifiquem ou extingam relações contratuais, pondo, assim, termo à possibilidade de comportamentos abusivos. De acordo com esta orientação, dispõe-se que a execução forçada das obrigações contratuais devidas pelos particulares, salvo se outra coisa tiver sido previamente acordada, só pode ser obtida mediante acção a propor no tribunal competente (artigo 187.º).

Por último, consagra-se a admissibilidade de cláusulas compromissórias a celebrar nos termos da legislação processual civil (artigo 188.º).

14. A complexidade e delicadeza das matérias tratadas, a novidade de muitas soluções, as inevitáveis lacunas de um diploma legal com este objecto e extensão, o número e qualidade dos seus destinatários, aconselham a que se preveja não só um prazo relativamente dilatado para a sua entrada em vigor como ainda que se estabeleça um período experimental, findo o qual o Código seja obrigatoriamente revisto. Permite-se, deste modo, não só a continuação de uma discussão pública teórica, mas colher os ensinamentos resultantes da sua prática. Para melhor aproveitar as críticas e sugestões que certamente serão feitas e avaliar a experiência da sua aplicação experimental, o Governo tem intenção de criar uma comissão que recolha todos os elementos úteis e proponha as alterações e melhoramentos que a experiência torne aconselháveis.

15. Com a publicação do Código do Procedimento Administrativo o Governo, ao mesmo tempo que realiza uma das tarefas fundamentais do seu Programa em matéria de Administração Pública, tem fundadas esperanças de que ele constitua um dos instrumentos importantes da reforma administrativa — reforma indispensável para que a Administração portuguesa possa cumprir cabalmente as tarefas que lhe cabem nestes últimos anos do século XX. Espera-se, designadamente, que a renovação que vai permitir prepare a Administração Pública para a plena integração do País na Comunidade Europeia, a qual nunca será realizável com êxito sem que o aparelho administrativo se encontre suficientemente apetrechado e renovado no seu espírito, nos seus métodos e nas suas práticas.

No Código do Procedimento Administrativo:

No n.º 1 do artigo 9.º, onde se lê «apresentados pelos particulares e, nomeadamente:» deve ler-se «apresentados pelos particulares, e nomeadamente:».

No n.º 3 do artigo 17.º, onde se lê «mas sempre com a antecedência mínima de quarenta e oito horas» deve ler-se «mas sempre com uma antecedência mínima de quarenta e oito horas».

No n.º 1 do artigo 18.º, onde se lê «é estabelecida pelo presidente, que, salvo disposição» deve ler-se «é estabelecida pelo presidente que, salvo disposição» e onde se lê «por escrito com a antecedência mínima de cinco dias sobre» deve ler-se «por escrito com uma antecedência mínima de cinco dias sobre».

No n.º 2 do artigo 20.º, onde se lê «dos interessados com a antecedência de, pelo menos, quarenta e oito

horas sobre» deve ler-se «dos interessados com uma antecedência de, pelo menos, quarenta e oito horas sobre».

No n.º 1 do artigo 29.º, onde se lê «por lei ou por regulamento e é irrenunciável, sem prejuízo» deve ler-se «por lei ou por regulamento, e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo».

No n.º 2 do artigo 37.º, onde se lê «sujeitos a publicação no *Diário da República*, ou, tratando-se da» deve ler-se «sujeitos a publicação no *Diário da República* ou, tratando-se da».

No artigo 44.º, onde se lê «Nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo ou em acto ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública nos casos seguintes:» deve ler-se «Nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo, ou em acto ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública, nos casos seguintes:».

Na alínea *a*) do artigo 48.º, onde se lê «até ao 3.º grau de linha colateral, ou tutelado ou curatelado dele ou do seu cônjuge.» deve ler-se «até ao 3.º grau da linha colateral, ou tutelado ou curatelado dele ou do seu cônjuge;».

Na epígrafe do artigo 90.º, onde se lê «Formação da prestação de informações ou da apresentação de provas» deve ler-se «Forma da prestação de informações ou da apresentação de provas».

No n.º 1 do artigo 97.º, onde se lê «a que os peritos deverão responder ou determinar» deve ler-se «a que os peritos deverão responder, ou determinar».

No artigo 105.º, onde se lê «Quando o órgão instrutor não for competente» deve ler-se «Quando o órgão instrutor não for o órgão competente».

No n.º 3 do artigo 118.º, onde se lê «No preâmbulo do regulamento dar-se-á menção» deve ler-se «No preâmbulo do regulamento far-se-á menção».

Na alínea *b*) do n.º 2 do artigo 123.º, onde se lê «adequada de destinatário» deve ler-se «adequada do destinatário».

No n.º 4 do artigo 151.º, onde se lê «de impugnação contenciosa os actos de operações» deve ler-se «de impugnação contenciosa os actos e operações».

No n.º 4 do artigo 163.º, onde se lê «alegados pelos interessados, devendo decretar-se,» deve ler-se «alegados pelos interessados devendo decretar-se,».

No artigo 181.º, onde se lê «as disposições destes Código» deve ler-se «as disposições deste Código».

Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, 17 de Julho de 1992. — O Secretário-Geral, *França Martins*.