



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias  
Assembleia da República  
Palácio de S. Bento

1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 684/XII/1ª

SUA COMUNICAÇÃO DE:  
30/05/2014

NOSSA REFERÊNCIA:  
Of.º n.º 13826/2014  
Proc.º n.º 141/2013 – L.º 115

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:  
05/06/2014

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

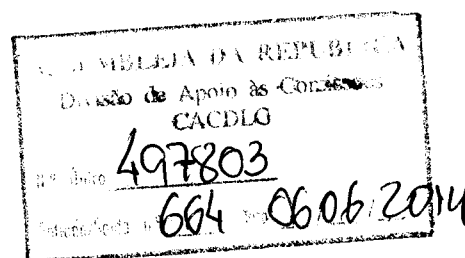
Em cumprimento do superiormente determinado, tenho a honra de enviar a V. Ex.ª o *parecer* emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público, relativamente à Proposta de Lei supra referida.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira  
(Procurador da República)

701094\_1  
/BBF





PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## Proposta de Lei 224/XII/3<sup>a</sup> (GOV.)

# Código do Procedimento Administrativo

Parecer do Conselho Superior do Ministério Público  
para a 1<sup>a</sup> Comissão da Assembleia da República

04-06-2014



REPÚBLICA PORTUGUESA  
CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## **Código do Procedimento Administrativo**

### ***PARECER DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO***

Na fase de consulta pública sobre a Proposta de Lei de autorização legislativa para aprovação do “Novo Código do Procedimento Administrativo”, solicitou o Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª Comissão) da Assembleia da República, ao Conselho Superior do Ministério Público, a emissão de parecer escrito sobre aquela proposta, o que se passa a fazer nos termos do disposto na alínea h) do artigo 27º do Estatuto do Ministério Público.

Antes de mais refira-se que, na fase de elaboração da Proposta de Lei, solicitou o Governo a este Conselho a formulação de comentários e sugestões sobre o respectivo anteprojecto, o que foi satisfeito através do Comentário datado de 26 de Junho de 2013 cujo conteúdo, por se manter actual, se dá aqui por reproduzido e de que junta cópia.

Para além disso, dado o curtíssimo prazo concedido para a apreciação da Proposta de Lei na actual fase do processo legislativo, apenas é possível produzir os comentários que seguem.

O conteúdo da Proposta de Lei parece elaborado com grande cuidado, de qualidade superior ao que é habitual, o que será, provavelmente, fruto de ter sido elaborado por uma Comissão composta por juristas de reconhecido mérito.

Ainda assim, alguns aspectos merecem reflexão, havendo margem para melhorias, umas de pormenor e outras, porventura, de maior relevância.

Assim:

1. No **artigo 6.º**, a propósito do princípio da igualdade, diz-se que *“Nas suas relações com os particulares, a Administração deve reger-se pelo princípio da igualdade...”*

A questão que suscitamos tem a ver com a expressão *“particulares”* e vale para outros artigos do projecto em que é utilizada, designadamente, no **artigo 10.º n.º 1**, **artigo 11º n.ºs 1 e 2**, **artigo 12.º**, **artigo 67.º n.º 1** e **artigo 178.º n.º 1**.

O termo *“particulares”*, que na verdade já é usado nas correspondentes normas do Código actual, pode inculcar a ideia de que está a referir-se, apenas, a pessoas singulares.

No entanto, uma vez que a Administração Pública também se relaciona com pessoas colectivas, parece-nos que seria melhor encontrar-se uma fórmula que

claramente indicasse que estas normas se referem a quaisquer sujeitos – pessoas singulares e colectivas – com quem a Administração Pública se relaciona.

Uma vez que estamos no âmbito de procedimentos administrativos poderia, por exemplo, usar-se o termo “**interessados**”, que é utilizado em inúmeras normas.

**2.** No **artigo 17.º n.º 1** a enumeração feita na segunda parte – matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas – parece desaconselhável.

Na verdade, a lei pode prever restrições relativamente a outras matérias, podendo depois advir os habituais problemas de interpretação, designadamente de que se o legislador disse quais eram as matérias ressalvadas foi por que quis que fossem só essas...

Se o princípio da administração aberta cede em face “do disposto na lei” então parece que melhor seria que a norma se ficasse por aí, e nesse caso considerar-se-iam todas as restrições estabelecidas por lei.

**3.** No **artigo 31.º n.º 2** atribui-se ao presidente do órgão colegial a competência para, em caso de dúvida fundada sobre a forma de votação determinar que seja feita por votação secreta.

Parece-nos que seria preferível atribuir a competência ao próprio órgão colegial, como sucede no artigo 24.º n.º 2 do Código actual.

Dissemos “votação secreta” porque nos parece a terminologia que devia ser usada nesta e nas outras normas – **artigo 31.º n.º 3** e **artigo 33.º n.ºs 1 e 2** – em que se utiliza a expressão “*escrutínio secreto*”.

A expressão “*escrutínio secreto*” também vem do Código actual. Porém, é comum o termo “escrutínio” ser entendido como significando a contagem ou apuramento dos votos e não o acto de votar. E também na generalidade dos dicionários o termo “escrutínio” significa contagem ou apuramento dos votos.

Acresce que a norma rege sobre as “*formas de votação*”, pelo que nos parece que ficaria melhor que dissesse “votação secreta” em vez de “*escrutínio secreto*”.

4. No **artigo 55.º** cria-se a figura do responsável pela direcção do procedimento, em termos que nos parecem pouco claros e que poderão revelar-se inadequados para certas unidades orgânicas da Administração Pública.

O n.º 1 atribui a responsabilidade pela direcção do procedimento ao órgão decisor, sem prejuízo do disposto nos números seguintes, que o obrigam, ao que parece imperativamente, a delegar esse poder de direcção.

E se a ideia é, como se depreende, atingir uma maior imparcialidade da decisão, parece-nos uma medida de duvidosa eficácia, uma vez que a direcção e instrução do procedimento acaba por ser feita por inferior hierárquico de quem decide a final.

5. No **artigo 64.º n.º 3** confere-se aos interessados e seus mandatários o direito de rubricar quaisquer folhas do processo administrativo.

A norma confere o direito de rubricarem folhas em que não têm qualquer intervenção, folhas à sua escolha, e da letra da norma parece que o direito pode ser exercido apenas pelo mandatário, apenas pelo interessado ou por ambos.

Não se descortina qualquer justificação para que assim seja, nem o que se pretende prevenir ou quais os efeitos que se pretende obter com esse amplo e discricionário, senão arbitrário, “*direito de rubricar*”.

6. No **artigo 87.º**, relativo à contagem dos prazos, não se compreende a razão de ser da alínea c): “*O prazo fixado em dias suspende-se nos sábados, domingos e feriados*”, porque resultava inequivocamente da alínea d): “*Na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses, incluem-se os sábados, domingos e feriados*”.

Com efeito, se nos prazos fixados em mais de seis meses se incluem os sábados, domingos e feriados, nos fixados em menos de seis meses não se incluem.

No Código actual só existe esta última regra – artigo 72.º 2: “*Na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses incluem-se os sábados, domingos e feriados*”.

A criação da alínea c) acaba por vir gerar a dúvida sobre a forma como se hão-de contar os prazos fixados em semanas e meses (até 6 meses), porque parece implicar que só nos prazos fixados em dias se suspendem *nos sábados, domingos e feriados* e que os prazos fixados em semanas e meses, mesmo **não superiores** a seis meses, não beneficiam da suspensão.

Não nos parece que se harmonizem bem estas duas alíneas.

Acresce que esta norma do CPA sobre a contagem dos prazos é aplicável, por remissão ou supletivamente, em alguns procedimentos administrativos especiais, designadamente de carácter sancionatório, pelo que mais se impõe que não seja

susceptível de criar dúvidas de interpretação.

7. No **artigo 114.º n.º 3** não nos parece adequada a expressão “*não prejudica*”, porque não há nada que pudesse ser prejudicado, para deixar de o ser.

O que parece é que o reconhecimento jurisdicional da existência de erro ou omissão na indicação, na notificação, do meio de impugnação administrativa a utilizar contra o acto notificado, confere ao notificado o direito de utilização do referido meio no prazo de 30 dias, a contar do trânsito em julgado da decisão jurisdicional.

Em conclusão,

Estamos perante algumas mudanças donde poderão decorrer vantagens inquestionáveis, embora alguns aspectos possam ser melhorados, designadamente aqueles a que se referia o anterior parecer deste Conselho Superior, bem como os que agora se indicam.

Lisboa, 4 de Junho de 2014

O Conselho Superior do Ministério Público



Circular pelo Conselho Superior do Ministério Público, nos termos habituais, e após remeter ao Ministério da  
Justiça. 9/11/2013  
*[Assinatura]*



## CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

### PARECER

Relator: José Conde Rodrigues

### Anteprojeto de diploma que revê o Código de Procedimento Administrativo

Solicitou o gabinete da Sra. Ministra da Justiça ao Conselho Superior do Ministério Público parecer sobre a reforma legislativa em epígrafe, o que se passa a fazer ao abrigo do disposto na alínea h) do artigo 27º do Estatuto do Ministério Público.

1. O Código do Procedimento Administrativo foi aprovado pelo Decreto-lei nº 442/91, de 15 de Novembro e revisto pelo Decreto-lei nº 6/96, de 31 de Janeiro.

A reforma agora apresentada resulta do trabalho de uma Comissão nomeada para o efeito, entre especialistas em Direito Público, e será aprovada também Decreto-Lei na sequência de Lei de autorização da Assembleia da República a apresentar oportunamente.

2. Diga-se, desde já que, embora aparentemente estejamos perante uma matéria com pouca ligação à função judicial, a verdade é que, quer o Ministério Público no exercício das suas funções materialmente administrativas quer este Conselho terão que lidar diariamente com as suas regras e princípios.



## CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Por outro, ainda, da violação do seu regime, cabe, em muitas circunstâncias ao Ministério Público, no exercício da defesa das legalidade ou dos interesses difusos, garantir a sua reintegração judicial no âmbito do Código do Processo dos Tribunais Administrativos.

3. Ora, numa apreciação necessariamente sucinta e perfunctória, parece-nos estarmos perante uma reforma oportuna tendo em conta o tempo entretanto decorrido desde a última que teve lugar (1996) e numa área onde o Direito, a começar pelo constitucional, sofreu significativa alteração, bem como num domínio onde a presença do direito europeu é também cada vez mais forte.

Numa segunda nota diga-se também, desde já, que as alterações agora propostas incluem a evolução da doutrina e da jurisprudência neste sector crítico de defesa do interesse público, através da atividade da Administração em sentido amplo e da correspondente necessidade de assegurar os direitos, as expectativas e os interesses legítimos dos cidadãos, no seu relacionamento com essa mesma Administração.

E, terceira nota, estamos perante um reforço dos princípios jurídicos que visam precisamente defender os cidadãos, bem como perante ajustamentos que procuram assegurar uma melhor defesa do já referido interesse público, nas suas diferentes dimensões, através duma Administração mais eficiente e eficaz.

Refira-se, ainda assim, que algumas das novas soluções, nomeadamente em matéria de revogação dos atos administrativos e em matéria consequências do incumprimento do dever de decidir por parte da Administração, parecem exigir mais debate e ponderação na medida em que podem vir a ter efeitos perversos e não esperados face às soluções hoje em vigor.



## CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No mesmo sentido, sugere-se, nesta fase de discussão pública, um atento cotejo das soluções agora propostas para o Procedimento Administrativo Comum, com os diversos Procedimentos Especiais em vigor e de que este é naturalmente subsidiário.

4. Não se farão, neste parecer, outras considerações de pormenor, pois este não é um órgão consultivo, mas sim um órgão a quem a Constituição e a lei atribuem antes funções de gestão.

Lisboa, 26 de Junho de 2013