

PROPOSTA DE LEI N.º 49/XIV/1.ª - PROMOVE A SIMPLIFICAÇÃO DE DIVERSOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS, INCLUINDO DAS AUTARQUIAS LOCAIS, E INTRODIZ ALTERAÇÕES AO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

- PARECER DA ANMP -

I. ENQUADRAMENTO DA INICIATIVA LEGISLATIVA.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou à Associação Nacional de Municípios Portugueses a emissão de parecer sobre a proposta de lei em epígrafe.

A presente proposta, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social, pretende promover a simplificação dos regimes reguladores dos procedimentos administrativos, subdividindo-se o diploma em dois blocos normativos distintos, com aquele desiderato: um primeiro que consiste num regime transitório, a vigorar até 31 de dezembro de 2020 e um segundo, que introduz alterações, já de carácter permanente, ao “regime geral”, ou seja, ao Código do Procedimento Administrativo.

II. CONTEÚDO DA INICIATIVA LEGISLATIVA.

De acordo com a respetiva nota justificativa, com a presente iniciativa legislativa *“Pretende-se impulsionar uma maior articulação e cooperação entre serviços sempre que os procedimentos apresentem vários intervenientes (...) incluindo em procedimentos nos quais estejam envolvidas autarquias locais.”* e *“...alterações pontuais ao Código Administrativo, no sentido de esclarecer alguns aspetos relativos a prazos, bem como adequar algumas normas à generalização da utilização dos meios telemáticos, numa ótica de simplificação administrativa.”*

Relativamente ao regime transitório, a vigorar até 31 de dezembro de 2020, destaca-se:

- ✓ A realização de **conferências procedimentais periódicas**, em substituição da emissão de pareceres e outras pronúncias obrigatórias, ou seja, nos procedimentos em que haja lugar a emissão de pareceres ou outro tipo de pronúncias por parte de diversas entidades ou noutros em que o grau de complexidade o justifique, é promovida obrigatoriamente a realização de uma conferência procedimental deliberativa pelo órgão que dirige o procedimento. As reuniões devem ter lugar preferencialmente através de meios telemáticos e as deliberações nas conferências são tomadas por maioria absoluta de votos dos órgãos presentes.
- ✓ Nos procedimentos que envolvam conjuntamente entidades da Administração direta e indireta e das autarquias locais ou entidades intermunicipais, as conferências procedimentais realizam-se periodicamente, no âmbito das comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, competindo a convocação das mesmas ao presidente da respetiva Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

Relativamente às alterações ao CPA, destaca-se:

- ✓ Alterações ao nível das regras de contagem de prazos, e diminuição generalizada destas para a emissão de pareceres, notificações, e decisão de procedimentos.
- ✓ Adequação de algumas normas do CPA à generalização da utilização dos meios telemáticos (nomeadamente, nas reuniões dos órgãos colegiais), numa ótica de simplificação administrativa.

III. APRECIACÃO DA ANMP.

A. QUANTO AO REGIME TRANSITÓRIO DE SIMPLIFICAÇÃO DE PROCEDIMENTOS.

Artigo 2.º - Âmbito de aplicação

- ✓ Tendo em conta os princípios que disciplinam a articulação entre lei geral e lei especial – cf. o n.º 3 do artigo 7.º do Código Civil -, importa questionar qual o espaço de aplicação das normas do Capítulo II da proposta de lei relativamente, por exemplo, à disciplina prevista no artigo 13.º e seguintes (consulta a entidades externas) do DL n.º 555/99, de 16/12 (Regime Jurídico da Urbanização e Edificação).
- ✓ Com efeito, determinando o n.º 2 do artigo 2º da proposta que as normas do Capítulo II são aplicáveis aos “procedimentos especiais”, afigura-se-nos poder suscitar-se uma situação na qual o disposto no referido Capítulo – que será de considerar especial em relação ao disposto no Código do Procedimento Administrativo em matéria de conferência procedimental – considerar-se-á como uma norma geral relativamente ao que se prescreve no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação ou em demais legislação especial, o que poderá dar azo a problemas de articulação entre os diversos regimes substantivos em presença.
- ✓ Mais se questiona qual o espectro de aplicação da disciplina transitória e articulação com os procedimentos previstos no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (DL n.º 80/2015 de 14/05) no âmbito da dinâmica dos programas e planos territoriais e, se por força da exclusão prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 2.º, que determina a não aplicabilidade deste regime “*Aos procedimentos de emissão de regulamentos administrativos*”, aquela dinâmica se encontra, em todas as suas vertentes, excluída deste regime transitório e especial.
- ✓ Ainda a propósito do artigo 2.º, o mesmo estatui que as medidas de simplificação de procedimentos “...*aplicam-se aos procedimentos administrativos especiais*” (cfr. o n.º 1), com exclusão, também, do regime de avaliação de impacte ambiental, aprovado pelo DL n.º 151-B/2013, de 31/10. Importa, assim, clarificar se tal disciplina jurídica é ou não aplicável ao procedimento de avaliação ambiental estratégica, constante do DL n.º 232/2007, de 15/06, aplicável a um conjunto específico de planos e programas.

Artigos 3.º e 4.º da proposta - Conferência procedimental deliberativa

- ✓ Não obstante o parágrafo anterior, a ANMP entende que há, neste modelo procedimental, alguns aspetos que carecem de clarificação, quanto à sua conjugação ou integração na disciplina normativa que, nesta sede, é acolhida pelo CPA. Com efeito, da conjugação do disposto no n.º 1 do artigo 3.º e no n.º 1 do artigo 4.º da proposta, o legislador parece ignorar que, no âmbito do Código do Procedimento Administrativo, a conferência deliberativa tem por objetivo, por força do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 77.º, o exercício conjunto das competências decisórias de vários órgãos, cujo resultado será um ato complexo, sucedâneo da prática individualizada dos atos administrativos da competência dos vários órgãos intervenientes.

Atendendo a que o n.º 1 do artigo 4.º da proposta faz menção, no singular, ao “órgão competente para decidir”, esta formulação afasta-se, naturalmente, da natureza deliberativa deste tipo de conferência procedimental tal como prevista, hoje, na lei (CPA). Ora, como já foi referido, as conferências procedimentais deliberativas apelam a um ato administrativo de conteúdo complexo, que substitui a prática, por parte de cada entidade, de atos administrativos autónomos, sendo esta a característica primeira das conferências procedimentais deliberativas, de difícil compatibilização com qualquer estatuição do legislador que reporte, de forma singular, a um órgão ou entidade, a competência para a respetiva decisão.

Nestes termos, deve o legislador clarificar se o que pretende é a criação de uma nova (sub)modalidade de conferência deliberativa, o que nos suscita reservas quanto a utilização desta qualificação, ou se em causa está uma nova tipologia de conferência procedimental, atípica, devendo tal constar, inequivocamente do texto da lei, pois do ponto de vista das responsabilidades emergentes pela tomada da decisão e no que respeita aos meios de reação à decisão administrativa, esta clarificação será determinante.

- ✓ Mais se questiona, relativamente a esta conferência procedimental deliberativa, como pretende o legislador resolver a questão dos “*poderes adequados de representação para decidir*”, devendo consignar-se um mecanismo supletivo que permita, à entidade, em tempo, vincular-se por outro meio que não necessariamente no âmbito ou no momento da conferência procedimental.

Artigo 7.º da proposta - Conferências procedimentais realizadas entre a administração central direta e indireta e autarquias locais

- ✓ A ANMP espera que o presente modelo procedimental, ainda que de natureza transitória, confira o necessário impulso para que as entidades da Administração Central tenham uma efetiva participação, com a celeridade exigida, nos processos de decisão administrativa, dando, desta forma, o seu contributo público para minorar os efeitos que o contexto recente e atual de pandemia trouxe para o País e para os cidadãos.

B. QUANTO ÀS ALTERAÇÕES AO CÓDIGO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Artigo 87.º - Contagem dos prazos

- ✓ É proposto que a alínea d) deste artigo passe a ter a redação seguinte: *"Na contagem dos prazos legalmente fixados em mais de seis meses, incluem-se os sábados, domingos e feriados e na dos fixados em seis meses ou menos consideram-se 22 dias úteis por cada mês"*. Parece-nos que a presente redação desta norma pretende criar uma ficção jurídica de que todos os meses terão 22 dias úteis, o que, na realidade não se verifica uma vez que há uma notória variabilidade ao longo dos vários meses de cada ano.

Acreditamos que a proposta tenha por desiderato poupar o legislador e os poderes públicos (quando habilitados para tal) à eventual complexidade de fixar em dias e não em meses os prazos procedimentais, no entanto, parece-nos que esta intervenção legislativa é dispensável, sobretudo tendo em conta que a doutrina e jurisprudência é pacífica da matéria atinente à contagem dos prazos procedimentais.

- ✓ E nesta sede, a ANMP não pode deixar de reforçar um aspeto particular, possivelmente relacionado com a necessidade traduzida pelo legislador na proposta de regular a forma de contagem dos prazos iguais ou inferiores a 6 meses, quando os mesmos sejam em meses estipulados (e não em dias, presumimos).

Entende, assim, a ANMP que o legislador, nesta particular matéria relativa à contagem de prazos, pela importância e transversalidade da mesma à generalidade da atividade administrativa, deve procurar manter um quadro regulador estável, devendo ser parcimonioso na introdução de "ruído" nesta sede e particularmente cauteloso quando, em intervenções legislativas pontuais, pelas formulações que utiliza, potencia a insegurança jurídica e fomenta que, em situações idênticas, haja práticas administrativas diferenciadas por parte dos poderes públicos, circunstância que poderá, seguramente, ser obviada se, no texto da lei que conforma essas soluções, o legislador tiver o cuidado de ser explícito e inequívoco quanto ao sentido da sua vontade.

Artigos 92.º, 114.º, 128.º e 198.º - Redução de prazos para a emissão de pareceres, notificação de atos administrativos, decisão de procedimentos

- ✓ Entende a ANMP que a proposta de redução, generalizada, dos prazos para a emissão de pareceres, notificação de atos e decisão de procedimentos, assenta na crença de que a redução de prazos, automaticamente, capacitará a Administração para uma maior celeridade na decisão.
- ✓ A ANMP entende que esta é uma visão, no mínimo, primária desta matéria, acrescentando a solução proposta pouco ou nada à real capacidade da Administração.
- ✓ A ANMP compreende a necessidade de encontrar soluções que permitam à Administração Pública encurtar prazos administrativos, muitas vezes penalizadores para os particulares, questiona-se, no

entanto, porque também a Administração Pública é afetada por esta crise pandémica, se será prudente e oportuno o momento desta intervenção legislativa, que encurta significativamente os prazos em causa, sobretudo quando estão em causa decisões administrativas relativas eventuais direitos e interesses legítimos dos requerentes.

IV.POSIÇÃO DA ANMP.

A ANMP entende que todas medidas legislativas que caminhem no sentido da agilização dos procedimentos administrativos, desde logo no que respeita à generalização da utilização dos meios telemáticos na atividade administrativa, trazem, por princípio, ganhos de eficiência e celeridade de que aproveita a Administração Pública e os cidadãos em geral.

Não obstante, na presente proposta subsistem aspetos críticos, de natureza técnica e outros que contendem com a oportunidade e pertinência do conteúdo da própria intervenção legislativa, não despreciandos e relativamente aos quais o legislador deverá levar a cabo uma mais apurada reflexão.

A ANMP reforça, ainda, que a matéria da contagem dos prazos procedimentais requer muita cautela por parte do legislador, apelando a intervenções legislativas mais responsáveis.

Quanto ao modelo, transitório, das *“Conferências deliberativas procedimentais realizadas entre a administração direta e indireta e autarquias locais”*, a ANMP aguarda, com expectativa, os respetivos ganhos de eficiência e celeridade que da aplicação do mesmo decorram, esperando que o mesmo alavanque, por parte das entidades da Administração Central, uma participação mais efetiva e atempada nos processos de decisão administrativa que, no seu seio, conjugam vários agentes públicos.

Face ao exposto, salvaguardadas as sugestões acima, a ANMP emite parecer favorável à presente iniciativa legislativa.

Associação Nacional de Municípios Portugueses
Coimbra, 28 de julho de 2020

