



CLÁUDIA REIS

Jurista da Ordem dos Técnicos
Oficiais de Contas

O novo Código do Procedimento Administrativo

Voltamos a nossa atenção, mais uma vez (após artigo previamente publicado na edição deste jornal de 10 de julho passado), para o novo Código do Procedimento Administrativo, que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro, e que foi revisto pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de janeiro. Porém, uma sociedade em que o progresso e a evolução – não só tecnológica, como social – fizeram surgir novos paradigmas institucionais e organizacionais, reivindicava uma revisão urgente do diploma, o que o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro concretizou.

Parece difícil de crer, aos olhos de uma sociedade em que a criação legislativa origina processos legislativos diários, alguns mais originais e necessários que outros, que aquele diploma nunca mais tenha sido objeto de revisão desde 1996. Até agora.

Neste texto, temos por escopo, sem qualquer pretensão de empreender uma abordagem visceral, salientar os aspetos mais inovadores do novo diploma, que vão ajudar todos os intervenientes da prática jurídica, quanto mais não seja na sua vertente de cidadãos.

Para além dos aspetos já focados na nossa prolação anterior, realce-se que se concedeu maior densidade aos princípios da igualdade (artigo 6.º), da proporcionalidade (artigo 7.º), da imparcialidade (artigo 9.º), da boa-fé (artigo 10.º) e da colaboração com os particulares (artigo 11.º). Merecem especial referência a expressa inclusão, no princípio da proporcionalidade, da proibição de excesso e a nova ligação entre a justiça e a razoabilidade (artigo 8.º).

A inclusão dos referidos novos princípios e a reformulação de princípios que já constavam do anterior Código mostram, inequivocamente, a intenção do legislador de robustecer os valores fundamentais que devem nortear toda a atividade administrativa num Estado de Direito democrático.

Nesta senda, colocou-se especial ênfase na requalificação dos particulares administrados que passam a ser considerados uma parte imprescindível à formação da decisão jurídico-administrativa, já não numa posição passiva ou recetora dos efeitos jurídicos de uma relação jurídico-administrativa, mas num papel ativo, com uma manifestação de vontade enformadora da decisão a tomar.

A parte II do novo Código deixou de intitular-se «Dos sujeitos», para passar a ter por epígrafe «Dos órgãos da Administração Pública». Na verdade, é só destes que ela trata e fá-lo sob uma perspetiva ainda não procedimental, mas tão-só centrada na composição dos órgãos, nas regras internas do seu funcionamento, na origem e desconcentração dos seus poderes e nos conflitos sobre a respetiva repartição.

Em contrapartida, foi introduzido na parte III um capítulo dedicado à «Relação jurídica procedimental», no qual se acolheu uma construção mais moderna do Direito Administrativo referente à identificação dos sujeitos da relação jurídica procedimental, reconhecendo o paralelismo entre particulares e Administração, como simultâneos titulares de situações jurídicas subjetivas, entendendo-se estas como as que regulam as circunstâncias da vida quotidiana que colidem com o âmbito do procedimento administrativo. Esta relação jurídica procedimental assenta num princípio de reciprocidade potenciador da ideia de que a cada direito corresponderá um dever, tendente à manifestação de vontade jurídico-administrativa mais conciliadora de interesses conflitantes.

São muito significativas as transformações introduzidas na parte III do novo Código, respeitante ao procedimento administrativo. Para começar, o legislador optou por disciplinar, em títulos separados, o regime comum do procedimento e os regimes especiais aplicáveis ao procedimento do regulamento e do ato.

No capítulo I do título I da parte III, dedicado às «disposições gerais» relativas ao regime geral do procedimento administrativo, merecem referência especial a prescrição da língua portuguesa como língua do procedimento, a consagração de um novo princípio de adequação procedimental, a previsão de acordos endoprocedimentais e a introdução de preceitos de âmbito genérico respeitantes à instrução por meios eletrónicos, às comunicações por telefax ou meios eletrónicos e ao balcão único eletrónico.

Humanizar a atividade administrativa

No artigo 55.º, intitulado «responsável pela direção do procedimento», procura-se

reequacionar a distribuição das tarefas de direção do procedimento (e não apenas da instrução) e de decisão. A mera faculdade de delegação da competência de direção do procedimento, por parte do órgão competente para decidir, tal como se encontrava estabelecida no n.º 2 do artigo 86.º do anterior Código, converte-se agora num dever de delegação, embora rodeado de prudentes cláusulas de salvaguarda (n.º 2 do artigo 55.º). A separação entre a responsabilidade de promover a tramitação do procedimento e a tarefa decisória aproxima o sistema de uma solução hoje perflhada em largas partes do globo e apresenta-se como mais idónea para assegurar a imparcialidade do decisor.

Todos estes princípios que norteiam a atividade administrativa, e que com este novo diploma receberam um reforço ou uma menção expressa, pretendem conduzir esta atividade a um conjunto de atos que moldem os interesses e os direitos dos cidadãos administrados. Não só se trata de enfatizar as situações que cerceiam os interesses dos cidadãos em prol do interesse público ou do bem comum, mas, em especial, de dotar a Administração Pública de poderes legislativos ou executivos que se compadeçam com as diferentes necessidades de uma comunidade organizada em forma de Estado Social de Direito.

Urge que cada cidadão veja refletido, diariamente, na sociedade o uso mais rentável e adequado dos valores que são colocados à disposição do Estado, através dos impostos, maxime, reconhecendo que a medida utilizada para satisfazer uma necessidade coletiva foi a menos onerosa para o interesse individual de cada um, vista, assim, como legítima e necessária.

Pretendeu-se, acima de tudo, humanizar a atividade administrativa e reforçar o papel do cidadão, que deixou de ser um mero espetador e sujeito passivo numa atividade abstrata e omnipresente no seu dia-a-dia. Promovendo o papel do cidadão como parte ativa na formação da decisão administrativa, pretende-se consciencializar a cidadania e aproximar os cidadãos do poder político, promovendo a participação destes não só na atividade administrativa, como no poder legislativo, tornando-os atores secundários com um papel ativo no exercício factual de uma força.