



Região Administrativa Especial de Macau
Alteração ao Código do Procedimento Administrativo
Documento de Consulta

Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça

2026

Região Administrativa Especial de Macau

Alteração ao Código do Procedimento Administrativo

Documento de consulta

Período de consulta:

9 de Outubro a 9 de Novembro de 2026

Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça

2026

Índice

Introdução	3
1. Linhas orientadoras da revisão	6
1.1. Contexto da iniciativa legislativa	6
1.2. Objectivos principais da revisão	6
2. Principais propostas de alteração	7
2.1. Optimização das disposições relativas aos princípios gerais	7
2.2. Sujeitos.....	9
2.3. Procedimento administrativo	12
2.4. Actividade administrativa.....	21
2.5. Execução do acto administrativo	25
2.6. Impugnação administrativa.....	26
Destaques da consulta.....	30

Introdução

Com vista a concretizar o conceito de governação do Chefe do Executivo dedicado a «Trabalhar com espírito empreendedor e avançar juntos, persistir no caminho certo e apostar na inovação», o Governo da Região Administrativa Especial de Macau, doravante designada por RAEM, considera o aprofundamento da reforma da administração pública uma tarefa prioritária, empenhando-se em elevar, de forma contínua, a eficácia governativa. Neste contexto, o Governo da RAEM assume como medida nuclear a reestruturação e o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico da administração pública, pretendendo, através da optimização institucional, reforçar a eficiência administrativa e fazer corresponder a governação da RAEM às expectativas dos cidadãos.

O Código do Procedimento Administrativo, doravante designado por CPA, enquanto lei fundamental que regula e orienta a actividade da administração pública, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 110/99/M, de 13 de Dezembro (Aprova o Código de Processo Administrativo Contencioso), tendo ainda sido efectuada a adaptação de expressões do mesmo nos termos da Lei n.º 27/2024 (Adaptação e integração de leis e decretos-leis publicados entre 1994 e 1999).

O CPA entrou em vigor há cerca de 27 anos. Embora este Código se tenha consolidado ao longo dos anos como um pilar institucional para a governação pública da RAEM, certo é que, desde a sua publicação, o mesmo não foi objecto de revisão sistemática e abrangente. Consequentemente, algumas das suas disposições já não se adequam ao actual desenvolvimento social, económico e jurídico-institucional da RAEM. Adicionalmente, considerando o actual contexto em que o aspecto tecnológico assume uma importância crescente, torna-se oportuno repensar a adequação da legislação em vigor aos novos tempos e à nova conjuntura de desenvolvimento da RAEM.

Em virtude do acima exposto, e conforme previsto nas Linhas de Acção Governativa para os anos de 2025 e 2026, foi dada prioridade ao início dos trabalhos de revisão do CPA, tendo sido criado um grupo de acompanhamento especializado para o efeito, com a participação de profissionais, em especial da magistratura e da advocacia, o qual apresentou várias propostas de alteração, tendo em vista o aperfeiçoamento do regime jurídico vigente.

Para avançar com os trabalhos de revisão legislativa, o Governo da RAEM, após ter incorporado os contributos da experiência acumulada ao longo do tempo por parte de diversos especialistas e profissionais da área do direito administrativo, bem como imbuído do espírito dos diplomas legais de diferentes ordenamentos jurídicos relativos ao aprofundamento da reforma da administração pública, designadamente do Interior da China, da Região Administrativa Especial de Hong Kong e de Portugal, elaborou o presente documento de consulta, onde são apresentadas as principais orientações de revisão do CPA e as respectivas propostas de alteração, pretendendo agora auscultar as opiniões e sugestões de todos os sectores da sociedade.

O CPA envolve toda a Administração Pública e as pessoas ou entidades que com ela se relacionam, abrangendo ainda os diversos operadores na área do direito administrativo, nomeadamente magistrados, advogados e professores. Assim, convida-se a população em geral e todos os sectores sociais a apresentar, dentro do período de consulta, as suas opiniões e sugestões sobre o conteúdo do presente documento de consulta, bem como as suas opiniões sobre quaisquer outras matérias relacionadas que considerem relevantes neste processo de revisão legislativa.

Terminado o período de consulta, será elaborado e publicado o relatório final da consulta com base nas opiniões e sugestões recolhidas. Caso seja necessário garantir total ou parcial confidencialidade relativamente à identidade do autor das opiniões ou às opiniões apresentadas, solicita-se que seja feita uma menção especial.

Locais de levantamento do documento de consulta:

Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça (DSAJ): Rua do Campo, n.º 162, Edifício Administração Pública, 1.º a 3.º andares, Macau

Centro de Informações dos Serviços Governamentais: Rua do Campo, n.º 162, Edifício Administração Pública, r/c, Macau

Centro de Serviços da RAEM: Avenida de Venceslau de Moraes, n.º 222, r/c, Macau

Centro de Serviços da RAEM das Ilhas: Rua de Coimbra, n.º 225, 3.º andar, Taipa

Consulta e descarregamento do documento de consulta:

O presente documento de consulta pode ser descarregado do Portal do Governo da RAEM (<https://www.gov.mo>) e da página temática da presente consulta pública (https://www.dsaj.gov.mo/cpa/cpaIntro_pt.aspx), podendo os cidadãos também aceder à mesma mediante a leitura do código QR.

Formas de apresentação de opiniões e sugestões:

Página temática: https://www.dsaj.gov.mo/cpa/cpaIntro_pt.aspx

Correio electrónico: info@dsaj.gov.mo

Tel.: (853) 2856 4225

Fax: (853) 2871 0445



Correio/Deslocação presencial: Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, Rua do Campo, n.º 162, Edifício Administração Pública, 19.º andar, Macau

Obs.:

- (1) Por favor, indique na capa ou no início das opiniões e sugestões por escrito a menção «Opiniões e sugestões sobre a alteração ao Código do Procedimento Administrativo».*
- (2) Os interessados que pretendam que as suas opiniões ou sugestões sejam tratadas de forma confidencial devem expressamente indicá-lo no momento da submissão. Se utilizarem o formulário em anexo para apresentarem opiniões, por favor assinalem a opção correspondente a “Dados sujeitos a confidencialidade”.*

1. Linhas orientadoras da revisão

1.1. Contexto da iniciativa legislativa

O CPA não sofreu qualquer alteração de relevo, decorridos cerca de 27 anos desde a sua entrada em vigor. Embora o regime em vigor não tenha suscitado grandes dificuldades na aplicação prática do direito, afigura-se necessária a sua actualização, tendo em conta o aumento gradual das exigências da sociedade relativamente ao exercício da função administrativa, tais como a necessidade de elevar a eficiência da administração pública, simplificar procedimentos e reforçar o sentido de responsabilidade, bem como relativamente à eficácia da colaboração entre os serviços e entidades públicos.

Por outro lado, sendo a utilização dos meios electrónicos cada vez mais um canal relevante de interacção entre o público e o Governo, e não contendo o CPA disposições a esse respeito, torna-se igualmente necessário introduzir os devidos aditamentos no sentido de fomentar a sua adopção.

Em suma, é manifesta a necessidade de revisão do CPA, pretendendo-se, com a sua alteração, promover a eficiência administrativa e a simplificação de procedimentos, bem como incentivar a utilização de meios electrónicos.

O CPA, ao ser revisto, beneficiará ainda dos contributos da experiência dos operadores jurídicos na área do direito administrativo, possibilitando efectuar algumas clarificações ou correcções a artigos que suscitem controvérsias ou ambiguidades na sua interpretação e aplicação, por forma a reforçar a clareza e a operacionalidade da lei.

Além disso, a presente alteração abrangerá ainda a revisão global das versões em língua chinesa e portuguesa do Código, procedendo-se à correspondência, uniformização e aperfeiçoamento da terminologia.

1.2. Objectivos principais da revisão

De acordo com o enquadramento referido no ponto anterior, os trabalhos de revisão em curso do CPA têm como objectivos principais:

- 1) Promover a eficiência da administração pública;
- 2) Introduzir medidas de simplificação administrativa e de promoção da celeridade dos procedimentos;
- 3) Impulsionar uma maior articulação e cooperação entre os serviços e entidades públicos;

- 4) Aumentar a colaboração e a proximidade entre a Administração Pública e os interessados;
- 5) Estabelecer regras gerais relativas à utilização de meios electrónicos na actividade da administração pública, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares;
- 6) Corrigir as insuficiências das normas vigentes;
- 7) Harmonizar as normas do CPA com a legislação em vigor e com a situação real.

2. Principais propostas de alteração

Considerando o exposto anteriormente, apresenta-se de seguida o conteúdo principal das sugestões de alteração ao actual CPA:

2.1. Optimização das disposições relativas aos princípios gerais

No que respeita aos princípios gerais, os quais são aplicáveis a toda a actuação da Administração Pública e constituem, como se sabe, o núcleo de protecção essencial do nosso ordenamento procedimental-administrativo, após uma análise e revisão das disposições em vigor relativas aos princípios gerais consagrados no CPA e tendo em vista adequar este Código às características da administração pública moderna e elevar a eficiência administrativa, propõe-se a optimização de dois princípios actualmente previstos no Código e a introdução de três novos princípios.

2.1.1. Optimização do conteúdo actual

1) Princípios da igualdade e da proporcionalidade

O artigo 5.º do actual CPA regula os princípios da igualdade e da proporcionalidade. Atendendo a que se trata de dois princípios com conteúdos distintos, e que os mesmos constituem um critério fundamental de toda a actividade jurídica, com o objectivo de evidenciar o valor autónomo desses dois princípios gerais, assim como para uma maior facilidade na compreensão e na aplicação das respectivas disposições, propõe-se a separação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade em dois artigos distintos, tendo como referência o direito comparado.

Além disso, em conformidade com a jurisprudência de Macau, propõe-se ainda que se prevejam expressamente os três sub-princípios em que o princípio da proporcionalidade se analisa:

- Adequação: a Administração deve adoptar os meios adequados à prossecução do

fim pretendido;

- Necessidade: a Administração deve, de entre os vários meios idóneos à prossecução do fim pretendido, escolher o que implique menor lesão;

- Proporcionalidade em sentido estrito: também conhecido como proibição do excesso, impondo a justa medida entre o sacrifício imposto aos particulares e o benefício prosseguido pela medida adoptada pela Administração.

2) Princípio da boa administração

Considerando que uma abordagem centrada na população, a redução da burocracia e o aumento da eficiência constituem condições indispensáveis para promover a eficácia na governação pública, propõe-se alterar a epígrafe actual «Princípio da desburocratização e da eficiência» para «Princípio da boa administração», especificando que a Administração Pública, na sua actuação, deve observar critérios de celeridade, economia e eficiência, e que a mesma deve ser estruturada e funcionar de modo a aproximar os serviços da população e de forma não burocratizada.

Procura-se, com as referidas modificações, enfatizar que a Administração Pública, ao prosseguir o interesse público, para além de ter de actuar em conformidade com a lei e o Direito, deve guiar-se por critérios de celeridade, economia e eficiência, prosseguindo o interesse público da maneira mais adequada.

2.1.2. Novo conteúdo

1) Princípio da razoabilidade

Em articulação com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 21.º do Código de Processo Administrativo Contencioso, doravante designado por CPAC, no que diz respeito ao erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poderes discricionários como fundamento do recurso contencioso, e tendo em consideração o direito comparado, propõe-se a consagração de um princípio da razoabilidade, com autonomia em relação ao princípio da proporcionalidade, que possa servir de critério da actuação administrativa discricionária.

Assim sendo, de acordo com o princípio da razoabilidade, no uso de valorações próprias do exercício da função administrativa, a Administração deve rejeitar a adopção de soluções manifestamente desrazoáveis.

2) Princípio da cooperação entre órgãos da Administração Pública

Pretende-se impulsionar uma maior articulação e cooperação entre os serviços e entidades públicos. Assim, propomos estabelecer expressamente que os órgãos da Administração Pública devem prestar, entre si, informações ou auxílio na área das respectivas competências, de forma a elevar a coerência e eficiência da actuação da Administração Pública.

A intenção da referida disposição, que serviria de orientação importante da actuação da Administração, contribui para reforçar a necessidade de coordenação e comunicação entre os órgãos da Administração Pública, para além das situações em que a lei imponha expressamente a intervenção de diversos órgãos no mesmo procedimento, a fim de obter uma decisão melhor e mais célere.

3) Princípio da administração electrónica

A Administração Pública tem vindo a empenhar-se na utilização de meios electrónicos, tanto no seu funcionamento interno como na prestação de serviços públicos. Estes constituem um instrumento essencial para fomentar a modernização administrativa, gerando eficiência e competitividade, bem como sustentabilidade ambiental e redução de custos, tanto para a Administração Pública como para os particulares.

Assim, com vista a promover a prestação de serviços públicos, pela Administração Pública, e a utilização dos mesmos, pelos interessados, por meios electrónicos, propõe-se a consagração expressa, no CPA, de um princípio geral sobre a utilização de meios electrónicos. Prevê-se que, sem prejuízo do exercício dos direitos procedimentais dos interessados, os órgãos e serviços da Administração Pública devem, em regra, utilizar preferencialmente meios electrónicos na instrução dos procedimentos administrativos, tendo em vista a celeridade, simplificação administrativa e transparência do procedimento.

Importa salientar que os actos e formalidades praticados por meios electrónicos pela Administração Pública são regulados por legislação própria, designadamente pela Lei n.º 2/2020 (Governação electrónica).

2.2. Sujeitos

Após uma análise e revisão das questões que se colocam na aplicação do CPA pela Administração e pelos particulares, propõe-se a alteração de algumas disposições da

Parte II do Código, relativa aos sujeitos.

2.2.1. Optimização do conteúdo actual

1) Optimização do conteúdo relativo aos órgãos da Administração Pública e ao seu funcionamento

Tendo em conta a doutrina administrativa e o direito comparado, propõe-se a inclusão de uma norma geral, prevendo, em função da natureza organizativa e funcional, as espécies comuns de órgãos da Administração, incluindo órgãos singulares ou colegiais e órgãos permanentes ou temporários.

Além disso, considerando que alguns dos actuais órgãos colegiais são compostos por três membros e que o n.º 2 do artigo 24.º do actual CPA estabelece expressamente que o quórum mínimo exigido para o funcionamento e para a tomada de deliberações desses órgãos é de três membros, verifica-se que, sempre que falte um dos três membros, o órgão fica impedido de funcionar. Assim, para suprir esta situação e assegurar o funcionamento eficaz dos referidos órgãos, propõe-se que seja de dois o quórum mínimo necessário para o seu funcionamento e deliberação.

2) Questões prejudiciais

O actual CPA não dispõe expressamente sobre a obrigação de fundamentar a suspensão do procedimento administrativo por parte do órgão competente, quando a suspensão se funde na verificação de uma questão prejudicial. Assim, propõe-se prever expressamente a obrigação de fundamentar o acto que determina a suspensão do procedimento, de modo a esclarecer ao interessado as causas da suspensão.

3) Disposições relativas à delegação de poderes

Tendo em conta a doutrina administrativa e a jurisprudência de Macau, bem como tendo como referência o direito comparado, propõe-se consagrar expressamente que os actos praticados ao abrigo de delegação ou subdelegação de poderes valem como se tivessem sido praticados pelo delegante ou subdelegante.

Além disso, no que respeita à menção da qualidade de delegado ou subdelegado, uma vez que o actual CPA não clarifica as consequências da omissão ou incorrecção da menção da delegação ou subdelegação no acto praticado ao seu abrigo, subsistem, na prática, dúvidas quanto à validade do acto. Em resposta a esta situação, tomando como referência o direito comparado, estabelece-se que a falta de menção da delegação ou

subdelegação no acto praticado ao seu abrigo, ou a menção incorrecta da sua existência ou do respectivo conteúdo, não afecta a validade do acto, nem prejudica os interessados pelo desconhecimento da existência da delegação ou subdelegação.

4) Casos de impedimento, escusa e suspeição

O actual CPA, no que diz respeito aos casos de impedimento, escusa e suspeição, refere-se apenas ao cônjuge do titular do órgão ou do agente da Administração Pública, aos seus parentes ou afins em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral, bem como a qualquer pessoa com quem eles vivam em economia comum, quer actuem em nome próprio, quer actuem como representante de outra pessoa. Porém, não abrange a pessoa que viva em condições análogas às dos cônjuges ou que tenha uma relação de tutela com os referidos titulares ou agentes, nem a situação de actuação como gestor de negócios de outra pessoa.

A fim de reforçar as garantias de justiça e imparcialidade, propõe-se prever, nos artigos relativos a impedimento, escusa e suspeição, a extensão do seu âmbito de aplicação à pessoa que viva em condições análogas às dos cônjuges com o titular do órgão ou agente da Administração Pública ou que tenha uma relação de tutela com o mesmo, bem como à situação de actuação como gestor de negócios de outra pessoa.

5) Legitimidade para constituição como interessado

O actual CPA estabelece que têm legitimidade para intervir no procedimento administrativo os titulares de direitos subjectivos ou interesses legalmente protegidos lesados pela actuação administrativa, bem como as associações que tenham por fim a defesa desses interesses.

As referidas disposições não prevêm, no entanto, que aquelas entidades possam intervir no procedimento administrativo na qualidade de interessado, de modo a ficar, conseqüentemente, a gozar dos respectivos direitos e sujeitas às correspondentes obrigações. Assim, tendo em conta o direito comparado, propõe-se prever que, ao lado da legitimidade para iniciar o procedimento, as referidas entidades tenham legitimidade para se constituírem no procedimento como interessadas.

Mais se propõe que também tenham a legitimidade acima referida as pessoas sobre quem recaem, pela actuação administrativa, os deveres, encargos, ónus ou sujeições.

2.2.2. Novo conteúdo

1) Realização de reuniões e participação por videoconferência

Tendo em conta a necessidade de recorrer às novas tecnologias e para dar resposta a necessidades concretas do funcionamento dos serviços e entidades públicos, propõe-se prever a admissão da realização de reuniões dos órgãos colegiais, por videoconferência, bem como a participação e a tomada de deliberações nessas reuniões, sempre que as condições técnicas o permitam, devendo ser salvaguardada a segurança das comunicações. A participação por videoconferência deve constar na acta da reunião.

2.3. Procedimento administrativo

2.3.1. Optimização do conteúdo actual

1) Disposições sobre o regime de notificações

Propõe-se a reformulação das normas relativas às notificações, colmatando algumas lacunas e introduzindo aperfeiçoamentos no regime existente. Assim, tomando como referência o direito comparado, propõe-se, designadamente, o seguinte:

- Clarificar o conceito de destinatários das notificações, de forma a estipular que, quando o interessado tenha constituído mandatário, as notificações devem ser efectuadas na pessoa deste. A par disso, os interessados ou, quando constituídos, os seus mandatários, devem comunicar ao responsável pela direcção do procedimento qualquer alteração relativa à forma de notificação que ocorra na pendência do procedimento, por forma a garantir que os destinatários das notificações possam receber as notificações correspondentes;
- Modificar a redacção relativa ao dever de notificar, de modo a harmonizá-la com o conceito de destinatários das notificações acima sugerido, prevendo-se expressamente a extensão do dever de notificar os destinatários de todos os actos administrativos e elencando-se, a título exemplificativo, os actos que devem ser objecto de notificação;
- Modificar a redacção relativa ao conteúdo das notificações, no sentido de aprofundar os elementos que devem constar da notificação do acto administrativo, e de determinar concretamente o regime a observar pela Administração quando, na notificação, forem indicados meios de reacção incorrectos, assegurando que os interessados não sofram qualquer prejuízo em virtude de erro da Administração;
- Modificar a redacção relativa às formas das notificações, de modo a, por um lado,

eliminar as formas de notificação já desadequadas à realidade actual, tais como telegrama e telex, e, por outro lado, prever novas formas de notificação para compatibilizar o regime do CPA com aquele que resulta da Lei n.º 2/2020 (Governação electrónica);

- Relativamente à notificação efectuada por carta registada, tendo em conta as disposições das leis avulsas em vigor, propõe-se prever que a notificação se presume efectuada no terceiro dia posterior ao do registo, aperfeiçoando-se as regras atinentes à perfeição das notificações.

- Além disso, se o endereço do notificando se localizar fora da RAEM, o prazo de três dias, previsto para efeitos de presunção da notificação, apenas se inicia depois de decorridos os prazos de dilação previstos no artigo 75.º do CPA.

2) Redução dos prazos

Com vista a promover o aumento da eficiência administrativa, propõe-se a redução do prazo geral supletivo para a prática de actos no procedimento, passando dos actuais quinze dias para dez dias.

A par disso, propõe-se a redução do prazo supletivo das notificações dos actos administrativos, passando dos actuais oito dias para cinco dias.

Por outro lado, quando os elementos constem de procedimentos informatizados, o prazo para a emissão de certidões e outros documentos passa dos actuais dez dias úteis para cinco dias úteis.

O prazo geral para a emissão de pareceres é reduzido dos actuais trinta dias para quinze dias.

Por fim, propõe-se que se prevejam expressamente situações especiais no âmbito da contagem dos prazos, nomeadamente quando o termo do prazo para a prática do acto ocorra em dia de tolerância de ponto, total ou parcial, ou em dia de encerramento dos serviços em situação de tempestade tropical, podendo o prazo ser prorrogado até ao dia útil imediatamente seguinte.

3) Disposições relativas à apresentação de requerimentos

Em articulação com as alterações introduzidas às formas das notificações, propõe-se alterar as disposições referentes ao conteúdo que deve constar do requerimento inicial, nomeadamente a indicação da forma para efeitos de recepção de notificações, com o intuito de assegurar que os interessados possam receber as notificações

efectuadas pela Administração.

Por outro lado, propõe-se que os interessados utilizem obrigatoriamente os modelos previamente aprovados e disponibilizados pela Administração Pública para a apresentação dos respectivos pedidos.

Relativamente às deficiências do requerimento inicial, a fim de evitar que a Administração seja impedida de decidir sobre o pedido do interessado em virtude de mera insuficiência do requerimento inicial, propõe-se a redução das situações de não admissão do requerimento. Assim, propõe-se que, em vez de indeferir liminarmente os requerimentos que não contenham a identificação do requerente, os requerimentos apenas não sejam admitidos quando não contenham os dados de identificação indispensáveis do requerente, como o nome ou o meio de contacto, dados sem os quais a Administração não tem condições para admitir o pedido. A par disso, propõe-se a substituição da palavra «indeferimento» por «rejeição» do requerimento, por forma a deixar claro que a decisão de não admissão não incide sobre as questões de mérito da causa suscitadas pelo interessado, mas apenas sobre as questões formais do próprio «requerimento».

Por fim, propõe-se que sejam aperfeiçoadas as disposições relativas à forma de apresentação dos requerimentos, abrangendo não só as actuais formas de envio por correio, mas também outras formas de apresentação, nomeadamente a entrega pessoal e a transmissão electrónica de dados.

4) Disposições sobre meios de prova

As disposições sobre meios de prova constantes do CPA vigente já não se mostram suficientes para dar resposta à celeridade exigida na apresentação e valoração dos meios de prova, revelando ainda dificuldade em alcançar o equilíbrio entre o dever de investigação da Administração e o ónus da prova dos interessados. Nestes termos, propõe-se proceder às seguintes alterações às disposições relativas aos meios de prova:

- Propõe-se introduzir um mecanismo relativo à apresentação de provas por iniciativa dos interessados, no qual se inclua a possibilidade de estes juntarem documentos e pareceres ou requererem diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão, ficando as respectivas despesas a seu cargo, sem prejuízo de a Administração isentar os interessados do pagamento em caso de comprovada insuficiência económica.
- Propõe-se clarificar que recai sobre o interessado o ónus da prova dos factos que

lhe aproveitem, e não dos factos por ele alegados.

- Propõe-se determinar expressamente que quando o interessado não junte as informações, documentos ou actos necessários à apreciação do pedido por si apresentado e cuja falta de junção não possa ser suprida pela Administração Pública, da notificação ao interessado para o respectivo suprimento deve constar expressamente a advertência da consequência da falta de cumprimento da exigência em causa.

- Propõe-se consagrar expressamente as consequências da falta de prestação de informações ou de apresentação de provas por parte dos interessados, quando estas lhes tenham sido regularmente solicitadas, prevendo ainda que a Administração pode, consoante as circunstâncias, decidir se procede ou não a uma nova notificação, sem que tal conduza necessariamente ao indeferimento imediato do requerimento do interessado.

5) Regime de audiência

Em primeiro lugar, relativamente à audiência dos interessados, tendo por referência o direito comparado e o entendimento da doutrina prevalecente, propõe-se a eliminação da expressão «concluída a instrução» no actual n.º 1 do artigo 93.º do Código, por forma a deixar claro que a audiência prévia tem lugar antes de ser tomada a decisão final, mesmo que não tenha havido instrução propriamente dita. Por outro lado, propõe-se prever que, no exercício do direito de audiência, os interessados podem pronunciar-se sobre todas as questões de facto e de direito com interesse para a decisão, bem como requerer diligências complementares e juntar documentos.

Propõe-se, além disso, a introdução de um regime de notificação, aplicável tanto à audiência escrita, como à audiência oral, esclarecendo que a notificação do interessado para a audiência prévia deve conter o sentido provável da decisão, bem como uma síntese da fundamentação de facto e de direito.

Quanto aos termos em que se processa a audiência oral, propõe-se a possibilidade de realização da audiência por videoconferência, desde que tal se justifique e existam meios necessários para o efeito.

A par disso, tendo por referência o direito comparado, propõe-se deixar de regular separadamente as situações de inexistência e de dispensa de audiência, passando a ser qualificadas como situações de dispensa as que actualmente se encontram previstas como situações de inexistência de audiência dos interessados. Assim, propõe-se a fusão

dos actuais artigos relacionados, respectivamente, com a inexistência de audiência dos interessados e a dispensa de audiência dos interessados num único artigo, a fim de regular de forma uniforme as situações de dispensa de audiência prévia. Propõe-se ainda que, nas situações em que a audiência dos interessados seja dispensada, a decisão final deve indicar as razões da dispensa de audiência.

6) Relatório do responsável pela direcção do procedimento

Em articulação com as novas disposições relativas ao responsável pela direcção do procedimento, propõe-se alterar o actual artigo 98.º do CPA, no sentido de o responsável pela direcção do procedimento, quando não for o órgão competente para a decisão final, elaborar um relatório, fixando-se expressamente o conteúdo que dele deve constar, incluindo a indicação do pedido do interessado, o resumo do conteúdo, a fundamentação da dispensa da audiência dos interessados, quando esta não tenha ocorrido, e a formulação de uma proposta de decisão, sintetizando as razões de facto e de direito que a justificam.

A par disso, propõe-se consagrar expressamente um prazo de três dias para a remessa do relatório, por parte do responsável pela direcção do procedimento, ao órgão competente para a decisão final.

7) Causas de extinção e decisão final expressa

Propõe-se fundir os actuais artigos relativos às causas de extinção num único artigo. Além de se manter a norma segundo a qual, na decisão final, o órgão competente deve resolver todas as questões pertinentes suscitadas durante o procedimento que não tenham sido decididas em momento anterior, prevê-se expressamente a possibilidade de o mesmo órgão poder decidir coisa diferente ou mais ampla do que a pedida pelo particular, quando o interesse público assim o exigir.

8) Indeferimento tácito

Em articulação com a alteração adiante mencionada respeitante ao aditamento do incumprimento do dever de decisão, e tendo em consideração que alguns dos diplomas legais actuais ainda prevêem a presunção de indeferimento tácito, designadamente o Código Fiscal e a Lei da contratação pública, propõe-se a alteração do actual artigo 102.º do CPA, relativo ao indeferimento tácito. Neste contexto, o regime do indeferimento tácito, enquanto regra geral quanto ao silêncio da Administração, passa

a assumir a natureza de regime excepcional, no sentido de determinar que a presunção do indeferimento tácito apenas tem lugar nos casos expressamente previstos na lei, salvaguardando-se, deste modo, a possibilidade da sua aplicação a título excepcional.

9) Outras causas de extinção do procedimento

Propõe-se aperfeiçoar as disposições relativas à declaração de extinção do procedimento administrativo, consagrando-se de forma clara que a declaração de extinção do procedimento é sempre fundamentada e é susceptível de impugnação nos termos gerais.

Além disso, prevê-se expressamente que a declaração de extinção do procedimento com fundamento na paralisação do procedimento por mais de seis meses, por causa imputável ao interessado, não extingue o direito que o particular pretendia fazer valer.

2.3.2. Novo conteúdo

1) Forma dos actos procedimentais

Com o objectivo de simplificar procedimentos, evitar a prática de actos inúteis e estabelecer orientações de princípio para os casos em que a lei não determine expressamente a forma dos actos, tendo presente o n.º 1 do artigo 88.º do vigente Código de Processo Civil, propõe-se a introdução de uma norma relativa à forma dos actos procedimentais, passando a ser previsto que, em regra, os actos procedimentais têm a forma que, nos termos mais simples, melhor corresponda ao fim que visam atingir.

Além disso, propõe-se, tendo como referência o direito comparado, que as diligências orais constem do processo administrativo, devendo ser lavrados autos e termos.

2) Responsável pela direcção do procedimento

Para promover uma decisão mais objectiva, justa e imparcial da Administração, propõe-se a introdução no nosso ordenamento da figura do responsável pela direcção do procedimento em substituição do responsável pela instrução que existe nas disposições vigentes, sendo previsto que, em regra, o órgão competente para a decisão final é responsável por dirigir e promover o procedimento administrativo em causa.

Além disso, propõe-se a consagração de disposições que distingam o órgão competente para a decisão final do responsável pela direcção do procedimento,

tornando, neste contexto, possível a delegação da competência para a direcção do procedimento em subordinados, excepto nos casos em que a lei imponha a respectiva direcção pessoal, de forma a simplificar o processo decisório e acelerar a eficiência administrativa.

3) Princípio da adequação procedimental

Tendo por referência o direito comparado, propõe-se que seja expressamente previsto o princípio da adequação procedimental, de modo a conferir um fundamento jurídico próprio à figura da discricionariedade procedimental. Trata-se de um instrumento relevante no sentido de permitir ao responsável pela direcção do procedimento adequar a actuação procedimental nas áreas não cobertas por previsões legais injuntivas, adequando a estrutura do procedimento às necessidades concretas, do mesmo passo que fica consagrada, também expressamente, a sua sujeição aos princípios gerais da actividade administrativa.

4) Princípios da cooperação e da boa fé procedimentais

Nos termos das disposições do CPA relativas aos princípios gerais que regem a actividade administrativa, a cooperação e a boa fé não são deveres exclusivos dos interessados, constituindo deveres recíprocos entre estes e a Administração. Com vista a concretizar os referidos princípios no procedimento administrativo, propõe-se aditar uma norma que consagra os princípios da cooperação e da boa fé procedimentais, indicando-se, expressamente, que na direcção e na participação no procedimento, os órgãos da Administração Pública e os interessados devem cooperar entre si, tendo em vista a obtenção de decisões legais e justas.

5) Dever de coordenação entre órgãos da Administração Pública

Tendo em vista promover a eficiência e a celeridade da actividade administrativa, propõe-se prever, expressamente, que nos procedimentos em que haja lugar à emissão de pareceres ou à tomada de decisões por parte de diversos órgãos, ou quando o grau de complexidade o justifique, o responsável pela direcção do procedimento está sujeito ao dever de coordenação, que abrange a promoção da realização de reuniões entre os órgãos participantes nos procedimentos conexos, incumbindo igualmente aos órgãos envolvidos no procedimento o dever de participar nas reuniões para que sejam convocados, a fim de nelas emitirem pareceres e de tomarem decisões de modo

concertado. Para o efeito, os órgãos colegiais ou os demais órgãos da Administração Pública podem, consoante os casos, delegar num dos seus membros, ou em agentes deles dependentes, os poderes necessários para assumir a posição do órgão sobre a matéria em causa.

De notar ainda que se trata de um dever de coordenação em geral, sem prejuízo de eventual legislação especial, designadamente no que diz respeito ao dever de coordenação entre os órgãos da Administração Pública previsto expressamente no âmbito dos procedimentos de licenciamento em regime de agência única.

6) Diligências complementares

Tendo em conta as necessidades práticas da Administração, propõe-se a introdução de uma norma relativa à realização de diligências complementares, a qual indica expressamente que, após a audiência, a Administração pode ainda efectuar, oficiosamente ou a pedido dos interessados, as diligências complementares que se mostrem convenientes.

7) Prazo para a decisão dos procedimentos

Propõe-se a introdução de uma norma relativa aos prazos para a decisão dos procedimentos, prevendo prazos diferenciados para os procedimentos de iniciativa particular e de iniciativa oficiosa. É de prever também, expressamente, que os casos de inobservância dos prazos para a decisão dos procedimentos devem ser comunicados e justificados, pelo responsável pela direcção do procedimento, ao dirigente máximo do serviço ou ao órgão colegial competente, para efeitos de apuramento da existência de eventual responsabilidade disciplinar.

8) Incumprimento do dever de decisão

De acordo com o regime geral constante do CPA vigente, a falta de decisão final pelo órgão administrativo sobre a pretensão do interessado, no prazo legal, faz presumir o indeferimento dessa pretensão, podendo o interessado exercer os meios de reacção adequados.

O regime acima referido visa evitar que o interessado fique impedido de obter uma decisão final devido ao silêncio da Administração, promovendo, em certa medida, a celeridade procedimental e salvaguardando o direito de reacção administrativa e contenciosa dos particulares. Contudo, a aplicação prática do regime do indeferimento

tácito tem suscitado diversos problemas nos tribunais. Por um lado, se a Administração se mantiver em silêncio absoluto quanto ao pedido do interessado, considera-se juridicamente indeferido o pedido do interessado, o que significa que o interessado tem de suportar as consequências resultantes da omissão por parte da Administração, podendo esta situação prejudicar os direitos e interesses dos interessados. Por outro lado, embora seja possível interpor os meios de impugnação administrativa ou contenciosa contra o indeferimento tácito, torna-se difícil para o interessado, em processos de maior complexidade, invocar concretamente os fundamentos de impugnação sem que a Administração tenha manifestado a sua posição ou exposto a respectiva fundamentação. Assim, verifica-se que o regime do indeferimento tácito ainda apresenta insuficiências na protecção dos direitos dos cidadãos em determinadas situações.

Em face do exposto, com o intuito de reforçar a protecção dos direitos dos cidadãos e de harmonizar, no plano da técnica legislativa, os mecanismos relativos ao incumprimento do dever de decisão constantes do CPA e do CPAC, propõe-se, tendo por referência o direito comparado e a doutrina, que o regime geral aplicável à falta de tomada de decisão pela Administração no prazo legal deixe de configurar um «indeferimento tácito» e passe a constituir o «incumprimento do dever de decisão», podendo o interessado, consoante os casos, utilizar os meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados. Propõe-se que sejam salvaguardadas as seguintes situações:

- A inexistência do dever de decisão;
- As situações excepcionais, expressamente previstas por lei, de deferimento tácito;
- As situações excepcionais, expressamente previstas por lei, de presunção de indeferimento tácito.

Em princípio, adoptando-se o incumprimento do dever de decisão como o regime geral aplicável à falta de tomada de decisão final pela Administração, no prazo legal, sobre a pretensão formulada pelo interessado, a acção para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos, consagrada no actual CPAC, passa a constituir o meio de reacção contenciosa adequado.

Por último, o incumprimento do dever de decisão no prazo legal implicará consequências disciplinares para quem esteja obrigado a decidir e não o faça, reforçando-se, assim, o dever de decisão, de modo a incentivar a Administração a assumir uma postura proactiva e responsável.

2.4. Actividade administrativa

2.4.1. Optimização do conteúdo actual

1) Conceito de acto administrativo

Em articulação com o artigo 2.º do CPA, propõe-se reformular o conceito de acto administrativo, adoptando o direito comparado e a jurisprudência de Macau, prevendo expressamente que o acto administrativo é a decisão que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, vise produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta.

Por outro lado, eliminou-se, nesta disposição, a referência a «órgãos da Administração», alargando-se o conceito de acto administrativo de modo a abranger as decisões tomadas por sujeitos que exercem poderes jurídico-administrativos mas que não integram a Administração Pública, desde que essas decisões consubstanciem autênticos actos administrativos. Além disso, propõe-se a eliminação da referência a «normas de direito público», por forma a excluir claramente do conceito de acto administrativo o exercício de poderes públicos não administrativos, nomeadamente o exercício de poderes políticos, legislativos e judiciais.

Além disso, uma vez que o regime desenhado no CPA está pensado, embora não exclusivamente, para os actos que têm uma dimensão intersubjectiva, nomeadamente para os actos externos que se projectam na esfera jurídica dos particulares, propõe-se introduzir no conceito de acto administrativo o requisito da «eficácia externa», de modo a excluir os actos internos, cujos efeitos se esgotam no âmbito do ente administrativo em causa, aos quais não há que aplicar o regime procedimental previsto no CPA. Esta solução proposta é coerente com o disposto no n.º 1 do artigo 28.º do CPAC, segundo o qual os actos administrativos só podem ser objecto de recurso contencioso quando produzam efeitos externos.

2) Cláusulas acessórias

Com vista a esclarecer as dúvidas suscitadas pela doutrina e tendo em conta o direito comparado, propõe-se alterar a epígrafe actual do artigo 111.º «Condição, termo ou modo» para «Cláusulas acessórias» e acrescentar a referência expressa a cláusulas de reserva, por exemplo, situações em que a Administração reserve para si o direito de revogação ou de imposição de novos encargos sobre actos favoráveis que produzam efeitos duradouros.

Por outro lado, na sequência da introdução da referência à reserva nas cláusulas acessórias acima referidas, propõe-se que se altere a disposição respeitante à revogação do acto, aditando-se a possibilidade de revogação de actos constitutivos de direito com fundamento em reserva de revogação.

3) Disposições sobre a eficácia dos actos administrativos

No que respeita às regras gerais sobre a eficácia dos actos administrativos, tendo em conta o direito comparado, propõe-se introduzir uma expressão referente à eficácia condicionada, no sentido de distinguir claramente as situações de eficácia diferida (em que os efeitos do acto administrativo são diferidos para uma data posterior) das situações de eficácia condicionada (em que os efeitos dependem da verificação de uma condição).

Por outro lado, propõe-se aprofundar e clarificar o regime da eficácia retroactiva, estabelecendo, designadamente, que os actos administrativos que sejam devidos para dar execução a decisões judiciais anulatórias de actos administrativos, ou decorrentes de revogação com fundamento em anulabilidade, incluindo os actos renovadores de actos anulados, não têm eficácia retroactiva quando impliquem a imposição de deveres, a aplicação de sanções ou a restrição de direitos ou interesses legalmente protegidos.

4) Disposições relativas à publicidade

Com o desenvolvimento da *internet* e a mudança dos hábitos de vida dos cidadãos, a publicação apenas no *Boletim Oficial da Região Administrativa Especial de Macau*, revelou-se, na prática, insuficiente para assegurar o devido conhecimento público. Com vista a conferir maior transparência aos actos de delegação ou subdelegação de poderes, aos projectos de regulamento administrativo e aos actos administrativos de publicação obrigatória, propõe-se alterar as formas de publicidade, prevendo-se que estes devem também ser divulgados na página electrónica dos respectivos serviços ou entidades públicos, permitindo aos cidadãos o acesso à informação relevante de forma mais conveniente e rápida.

5) Eficácia dos actos constitutivos de deveres ou encargos

Tendo em conta o direito comparado, propõe-se determinar que, na prática dos actos que imponham deveres ou encargos, a notificação é sempre necessária para que tais actos possam ser oponíveis aos interessados, reforçando-se, assim, a garantia de que,

na falta de notificação prévia, os mesmos não são susceptíveis de execução coerciva.

Assim, em regra, o acto sujeito a notificação pode, desde logo, produzir efeitos, deixando a notificação de ser requisito de eficácia do acto, mas os efeitos gravosos para os destinatários dependem da respectiva notificação.

Nos termos da legislação em vigor, sempre que o acto em causa esteja sujeito a publicação obrigatória, este produz efeitos logo após a sua publicação. Com vista a aumentar as garantias dos interessados relativas aos requisitos legais de notificação, propõe-se que, quando o acto administrativo produza, no âmbito jurídico, efeitos desfavoráveis para os interessados, a publicação não substitua a notificação aos mesmos.

6) Actos nulos

Tomando como referência o direito comparado, propõe-se aperfeiçoar as causas de nulidade, incluindo a introdução dos actos praticados com desvio de poder para fins de interesse privado, dos actos certificativos de factos inverídicos ou inexistentes, dos actos que criem obrigações pecuniárias não previstas na lei ou em regulamento administrativo, bem como as situações relativas aos actos praticados, salvo em estado de necessidade, com preterição total do procedimento legalmente previsto.

Por outro lado, uma vez que a interpretação do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 122.º do CPA, relativo à nulidade do acto administrativo por o seu objecto constituir um crime, tem suscitado ambiguidades na prática, propõe-se que, tendo em conta o direito comparado, se altere a redacção da referida alínea para «os actos cujo objecto ou conteúdo constitua ou seja determinado pela prática de um crime».

7) Actos anuláveis

Tomando como referência a jurisprudência de Macau, determinam-se expressamente duas situações em que o acto administrativo, apesar de ser anulável, não é objecto de anulação.

A primeira é aquela em que está em causa um acto vinculado ou um acto equivalente, ou seja, aquele com discricionariedade reduzida a zero, e que se demonstra que, apesar da invalidade, o conteúdo do acto não poderia ser outro.

A segunda traduz-se na aplicação da «doutrina da degradação das formalidades essenciais» em termos teóricos, segundo a qual não há lugar à anulação do acto por se tratar apenas de vícios formais ou procedimentais, abrangendo esta situação tanto actos vinculados como actos discricionários.

Para o efeito, propõe-se estipular expressamente que, nas situações acima referidas, embora o acto administrativo em causa padeça de vício de anulabilidade, o efeito anulatório não se produz.

8) Disposições sobre revogação

Dado que, conforme doutrina do direito administrativo, a revogação de actos válidos e a revogação de actos inválidos, em termos de regime jurídico, estão sujeitas a requisitos distintos, propõe-se introduzir, no CPA, uma norma com o conceito de revogação administrativa, no sentido de esclarecer que a revogação é o acto administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro acto, com fundamento em razões de conveniência ou oportunidade, ou que determina a destruição dos efeitos de outro acto com fundamento na respectiva anulabilidade.

Além disso, com vista a reforçar a protecção dos interessados e a assegurar a estabilidade da actuação da Administração, propõe-se introduzir alterações no que se refere ao prazo de que a Administração dispõe para revogar actos com fundamento em anulabilidade:

- Prevê-se que os actos podem ser revogados no prazo de seis meses, a contar da data do conhecimento, pelo órgão competente, da causa de invalidade ou desde o momento da cessação do erro, fixando-se o prazo máximo para a revogação de actos em um ou cinco anos, a contar da data da sua prática, consoante se trate ou não de actos constitutivos de direitos;

- Prevê-se ainda que, quando o acto tenha sido objecto de recurso contencioso, o prazo em que a Administração pode revogar o acto é prorrogado desde o termo do prazo da contestação no recurso contencioso até ao fim do prazo para a apresentação das alegações.

Por fim, efectuadas as alterações supra referidas e devido à diversidade de regimes da revogação de actos válidos e da revogação de actos anuláveis, propõe-se estipular expressamente que nos casos de revogação de actos válidos os superiores hierárquicos não têm competência para a revogação, por sua própria iniciativa, com fundamento em razões de conveniência ou oportunidade, quando se trate de actos que sejam da competência exclusiva dos subalternos.

2.4.2. Novo conteúdo

1) Alteração e substituição dos actos administrativos

Atendendo a que o CPA revisto prevê a possibilidade de alteração e de substituição do acto administrativo, propõe-se consagrar expressamente que, na falta de disposição especial, são aplicáveis à alteração e substituição dos actos administrativos as normas reguladoras da revogação.

2.5. Execução do acto administrativo

Relativamente à execução dos actos administrativos, propõe-se a introdução de alguns aperfeiçoamentos:

1) Executoriedade

Para clarificar que nem todos os actos administrativos eficazes são executórios, isto é, susceptíveis de execução coerciva, propõe-se especificar expressamente que apenas os actos que impõem obrigações aos interessados são executórios, logo que oponíveis ao respectivo destinatário, podendo ser, consequentemente, objecto de execução coerciva.

Além disso, propõe-se também deixar claro que não está na disponibilidade da Administração executar ou não executar, nem o meio processual para efectivação dessa execução.

2) Legalidade da execução

Com vista a consagrar legalmente o conteúdo do entendimento consolidado pela doutrina e pela jurisprudência, propõe-se prever no CPA a possibilidade de impugnação administrativa e contenciosa do acto administrativo exequendo nos termos gerais e bem assim, por vícios próprios, abrangendo o excesso em relação aos limites do acto exequendo e outros tipos de ilegalidade, a decisão de proceder à execução administrativa ou outros actos administrativos praticados no âmbito do procedimento da execução.

3) Notificação da execução

Explicitar que o procedimento de execução tem início com uma decisão nesse sentido, a qual é objecto de notificação ao executado.

Consagrar ainda a necessidade de fixação de um prazo, por parte da Administração,

no sentido de dar ao destinatário uma oportunidade para cumprir voluntariamente, dentro de um prazo razoável, a obrigação que constitui o objecto da execução.

4) Proibição de embargos

Esclarecer que nas execuções para pagamento de quantia certa, que seguem os termos do processo de execução fiscal, pode haver lugar à suspensão da execução na sequência da dedução de oposição à mesma, isto é, embargos referidos no CPA, no sentido de se articular com os artigos 194.º e 195.º do Código Fiscal.

5) Execução para pagamento de quantia certa e execução para prestação de facto

Clarificar que as despesas referidas no artigo 144.º do CPA são liquidadas pela própria Administração através de acto administrativo, sujeito, como tal, a impugnação pelo executado e que, em caso de incumprimento dessa obrigação pecuniária liquidada se seguem os termos da execução das obrigações pecuniárias constantes do artigo 142.º.

2.6. Impugnação administrativa

Com o intuito de clarificar o actual regime relativo aos meios de impugnação administrativa, incluindo as reclamações e recursos administrativos, propõe-se alterar o respectivo regime, por forma a reforçar as garantias do particular e a tornar o regime mais claro e a sua sistematização mais ordenada.

2.6.1. Optimização do conteúdo actual

1) Alterações decorrentes da introdução do incumprimento do dever de decisão

Dado que o regime previsto no CPAC já consagra a distinção entre actos e omissões, e a fim de articular com o novo regime geral do «incumprimento do dever de decisão» em caso de silêncio da Administração perante o pedido do interessado, propõe-se, tendo por referência as disposições do CPAC, que se preveja expressamente no CPA a extensão das normas que atribuem aos particulares o direito de reagir às situações de omissão da prática de actos administrativos decorrente do incumprimento do dever de decisão por parte da Administração.

Além disso, com base nas alterações acima referidas, uma vez que o âmbito da impugnação administrativa abrange não só os chamados actos positivos, que são objecto de impugnação contenciosa através do recurso contencioso, mas também os chamados actos negativos, contra os quais cabe a acção para a determinação da prática

de actos legalmente devidos, procede-se, para o efeito, às correspondentes alterações às disposições pertinentes do CPA e do CPAC. Propõe-se ainda introduzir nas disposições relativas à reclamação e ao recurso administrativo a menção a actos de recusa de apreciação e de indeferimento.

2) Clarificação sobre espécies e fundamentos de impugnações administrativas

Com o objectivo de clarificar a distinção entre impugnações necessárias e facultativas, e tomando por referência o direito comparado, propõe-se explicitar claramente que as reclamações são necessárias ou facultativas conforme a sua prévia utilização seja ou não exigida antes da interposição do recurso contencioso, da acção para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos ou do recurso administrativo necessário. Já os recursos administrativos são necessários ou facultativos conforme a sua prévia utilização seja ou não exigida antes da interposição do recurso contencioso ou da acção para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos.

Por outro lado, com o objectivo de clarificar a distinção entre reclamações necessárias e facultativas, propõe-se não adoptar a expressão constante do artigo 150.º do CPA relativa à possibilidade de que o acto a impugnar seja ou não insusceptível de recurso contencioso, de modo a evitar que a expressão «não caiba recurso contencioso» possa conduzir a que a reclamação facultativa deduzida antes da interposição do recurso hierárquico necessário adquira, de forma dissimulada, os efeitos da reclamação necessária.

Além disso, a fim de otimizar o procedimento administrativo e aumentar a eficiência administrativa, propõe-se também estabelecer que a reclamação facultativa não tem efeito suspensivo nem suspende o prazo para interposição do recurso administrativo necessário e dos meios de impugnação contenciosa adequados.

Por último, propõe-se a consagração do recurso hierárquico necessário como regime geral do recurso hierárquico, prevendo expressamente que este tem natureza necessária, salvo disposição legal em contrário.

3) Decisão sobre a reclamação

No que respeita à decisão de reclamação, propõe-se clarificar que o órgão competente pode, consoante o caso, confirmar, revogar, modificar ou substituir o acto reclamado ou pode praticar o acto ilegalmente omitido.

A par disso, propõe-se prever expressamente a consequência da falta de decisão da reclamação necessária no termo do prazo legalmente previsto para a sua apreciação, de modo a evitar que a eternização do efeito suspensivo impeça o interessado de obter a decisão final da Administração, ou, consoante os casos, de interpor o recurso contencioso ou a acção para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos. Assim, tratando-se de reclamação necessária, o decurso do prazo sem que tenha sido proferida uma decisão confere ao interessado a possibilidade de utilizar o meio de tutela, administrativa ou contenciosa, adequado à satisfação da sua pretensão.

4) Tramitação para a tomada da decisão sobre o recurso hierárquico

Propõem-se algumas clarificações ao regime da decisão do recurso hierárquico. Por um lado, propõe-se explicitar que a pronúncia do autor do acto vale como proposta de decisão do recurso hierárquico, podendo o órgão competente para conhecer do recurso apreciar o recurso mediante manifestação de concordância com a proposta em causa. Por outro lado, propõe-se prever expressamente que a decisão do recurso que não seja de concordância com a proposta deve ser fundamentada nos termos gerais.

5) Decisão sobre o recurso

Uma vez que no documento de consulta se propõe que o silêncio da Administração deixe de constituir «indeferimento tácito» e passe a constituir «incumprimento do dever de decisão», devem ser correspondentemente ajustadas as disposições relativas ao «indeferimento tácito» no âmbito do regime do recurso hierárquico necessário.

Com o objectivo de racionalizar o regime a observar na interposição de meios de tutela administrativa e contenciosa, propõe-se que se estabeleça expressamente que, decorrido o prazo para a decisão do recurso hierárquico necessário sem que o órgão superior competente para dele conhecer tenha tomado uma decisão, o interessado pode reagir contenciosamente contra esse órgão. Isto porque, nos casos em que o órgão superior competente para conhecer do recurso não cumpra o dever de decisão sobre o recurso hierárquico necessário, pode considerar-se que concorda com o acto ou a omissão do órgão subalterno; além disso, a decisão ou a omissão do órgão superior já assume um carácter definitivo. Assim, consoante os casos, pode ser interposto recurso contencioso do acto contra o órgão superior competente para conhecer do recurso, por se considerar que este concorda com o acto do órgão subalterno, ou ser intentada a

acção para a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos contra esse mesmo órgão superior, em virtude da referida omissão.

2.6.2. Novo conteúdo

1) Prazo para interposição de impugnação administrativa por incumprimento do dever de decisão

Quanto à situação de incumprimento do dever de decisão por parte do órgão subalterno, propõe-se estabelecer expressamente o prazo de um ano para a apresentação da reclamação e dos recursos administrativos dirigidos contra o incumprimento, pelo órgão subalterno, do dever de decisão, contado a partir da data em que ocorra o incumprimento do dever de decisão, de modo a que os interessados disponham de tempo suficiente para utilizar os meios de reacção administrativa relativamente à situação em causa.

Além disso, propõe-se estabelecer expressamente regras sobre o início da contagem do prazo para as impugnações administrativas, abrangendo a reclamação e os recursos administrativos, devendo o prazo, nos casos de actos sujeitos a notificação, contar-se a partir da notificação, mesmo que o acto seja de publicação obrigatória.

2) Rejeição das impugnações administrativas

Propõe-se que os fundamentos de rejeição do recurso hierárquico previstos no artigo 160.º do CPA sejam extensíveis à reclamação, de modo a constituírem o regime geral da impugnação administrativa.

3) Notificação dos contra-interessados em processo de reclamação

Tendo por referência a tramitação processual do recurso hierárquico, propõe-se que passe a ser expressamente previsto que, na fase de reclamação, caso existam eventuais contra-interessados no procedimento, os mesmos devem ser notificados.

Além disso, em conformidade com as alterações acima referidas, propõe-se estipular expressamente que o prazo para o órgão competente apreciar e decidir a reclamação se conta, consoante o caso, a partir da apresentação da reclamação ou, nos casos em que tenha sido determinada a notificação dos contra-interessados, do termo do prazo de que estes dispõem para se pronunciarem.

Destaques da consulta

1. Modernização administrativa

1) Reforço da colaboração e da ligação entre a Administração Pública e os interessados

- **Optimização de princípios procedimentais:** clarificam-se os princípios da cooperação e da boa fé no procedimento, determinando-se que os órgãos da Administração Pública e os interessados devem cooperar entre si na direcção e na participação no procedimento, com vista a obter decisões legais e justas.
- **Optimização do regime de notificação:** clarifica-se o conceito de destinatários das notificações, alarga-se o dever de notificar por parte da Administração Pública, estabelece-se o regime a observar em caso de erro no conteúdo das notificações e aperfeiçoam-se as disposições relativas às diversas formas de notificação. De um modo geral, reforça-se a protecção dos particulares na recepção de notificações.
- **Especificação clara dos elementos necessários:** a fim de assegurar que os particulares possam receber as notificações, exige-se que estes indiquem, no requerimento inicial, a forma de recepção de notificações. A par disso, reduzem-se, tanto quanto possível, as situações de não admissão do requerimento por incumprimento de requisitos formais; se o requerimento não contiver a identificação do requerente, o mesmo só será rejeitado liminarmente se faltarem dados de identificação indispensáveis (por exemplo, o nome ou o meio de contacto).
- **Notificação, por iniciativa própria, para suprimimento de deficiências:** prevê-se que a Administração, na impossibilidade de obter por si própria as informações, documentos ou actos necessários à apreciação do pedido, notifique o interessado para suprir a falta, alertando-o expressamente para as consequências da falta de cumprimento da notificação.

- **Garantia do direito de audiência:** estabelece-se expressamente que, em regra, a audiência prévia tem lugar antes de ser tomada a decisão final, podendo os interessados requerer, nessa fase, diligências complementares e juntar documentos.
- **Clarificação dos efeitos do acto:** quando o acto administrativo produza efeitos jurídicos desfavoráveis para os interessados, a publicação do acto não substitui a notificação dos mesmos, aumentando-se, assim, a protecção dos interessados.
- **Clarificação do prazo de revogação:** fixa-se o prazo máximo para a Administração revogar o acto com fundamento na sua anulabilidade, reforçando a protecção dos interessados e assegurando a estabilidade da actuação da Administração.

2) Promoção da utilização de meios electrónicos

- **Introdução de novos princípios:** aditam-se princípios aplicáveis à administração electrónica, estipulando-se que, em regra, é dada preferência à utilização de meios electrónicos, no sentido de reduzir os custos suportados pela Administração Pública e pelos particulares, elevar a eficiência procedimental e assegurar a transparência do procedimento.
- **Resposta a necessidades de funcionamento:** para responder às necessidades concretas de funcionamento dos serviços e entidades públicos, admite-se a realização de reuniões dos órgãos colegiais por videoconferência, bem como a participação e a tomada de deliberações nessas reuniões, sempre que as condições técnicas o permitam.
- **Aperfeiçoamento do regime de notificação:** em articulação com a Lei n.º 2/2020 (Governação electrónica), passa a ser prevista a notificação por meios electrónicos.
- **Facilitação na apresentação de requerimentos:** regulam-se as situações de apresentação de requerimentos pelos particulares aos órgãos administrativos

através da transmissão electrónica de dados, com vista a clarificar as respectivas garantias.

- **Emissão de certidões online:** quando os elementos que o particular tem direito de obter da Administração Pública constem de procedimentos informatizados, a Administração pode, após a devida autenticação, emitir as respectivas certidões, reproduções ou declarações por via electrónica.
- **Realização de audiência por videoconferência:** realiza-se a audiência oral por videoconferência, desde que tal se justifique e existam meios necessários para o efeito.

3) Optimização do funcionamento da Administração Pública

- **Promoção da cooperação e coordenação:** são aditados o princípio da cooperação e o dever de coordenação entre órgãos da Administração Pública, estabelecendo expressamente que os órgãos devem actuar em estreita cooperação recíproca, a fim de garantir a coerência e eficiência da actuação da Administração Pública.
- **Garantia de imparcialidade:** estendem-se expressamente os regimes de impedimento, escusa e suspeição, actualmente aplicáveis apenas aos cônjuges, à pessoa que viva em condições análogas às dos cônjuges com o titular do órgão ou agente da Administração Pública ou que tenha uma relação de tutela com o mesmo, bem como à situação de actuação como gestor de negócios de outra pessoa.
- **Reforço da responsabilização:** os casos de inobservância dos prazos para a decisão dos procedimentos devem ser comunicados e justificados pelo responsável pela direcção do procedimento, ao dirigente máximo do serviço ou ao órgão colegial competente, para efeitos de apuramento da existência de eventual responsabilidade disciplinar.

2. Simplificação de procedimentos

- **Introdução de novos princípios:** estabelecem-se orientações para a forma dos actos procedimentais, estipulando-se que, em regra, os actos procedimentais têm a forma que, nos termos mais simples, melhor corresponda ao fim que visam atingir.
- **Simplificação das formas de notificação:** eliminam-se algumas formas de notificação já desadequadas à realidade actual, tais como telegrama e telex, tornando o regime de notificação mais claro e moderno.
- **Uniformização do regime de audiência:** introduz-se um regime de notificação aplicável tanto à audiência escrita como à audiência oral, estabelecendo de forma uniforme o conteúdo que deve constar da notificação da audiência prévia, de modo a clarificar as garantias dos interessados.
- **Regime da direcção do procedimento:** introduz-se o regime do responsável pela direcção do procedimento, promovendo a separação entre a decisão final e a direcção do procedimento. Esta medida simplifica o processo decisório no âmbito do procedimento e torna o funcionamento da Administração Pública mais eficaz e imparcial.

3. Redução ou fixação expressa de prazos

Reduzem-se os prazos já previstos no regime vigente e fixam-se prazos que ainda não se encontram expressamente estabelecidos, promovendo, assim, uma maior celeridade procedimental:

Prazo	Regime vigente	Proposta de alteração
Prazo geral supletivo para a prática de actos	15 dias	10 dias
Prazo supletivo das notificações dos actos administrativos	8 dias	5 dias
Prazo para a emissão de certidões e outros documentos quando os elementos constem de procedimentos informatizados	10 dias úteis	5 dias úteis
Prazo geral para a emissão de pareceres	30 dias	15 dias
Prazo para a remessa do relatório, por parte do responsável pela direcção do procedimento	Não expressamente previsto	3 dias

Consulta pública
Alteração ao Código do Procedimento Administrativo
Formulário para opiniões e sugestões legislativas

Conteúdo da consulta	Opiniões ou sugestões
I. Principais propostas de alteração	
1. Princípios gerais	
2. Sujeitos	
3. Procedimento administrativo	
4. Actividade administrativa	
5. Execução do acto administrativo	
6. Impugnação administrativa	
II. Outras opiniões e sugestões sobre a alteração ao Código do Procedimento Administrativo	

Informação básica
Nome ou designação da organização: _____
Forma de contacto (telefone, correio electrónico ou <i>fax</i>): _____
Dados sujeitos a confidencialidade: ☐ Nome ou designação da organização ☐ Todas as opiniões ☐ Parte das opiniões, incluindo _____
Assinatura e data de apresentação: _____ de de [Todos os dados serão tratados nos termos da Lei n.º 8/2005 (Lei da Protecção de Dados Pessoais)]

Página suplementar do formulário para opiniões e sugestões legislativas

Seleccione o conteúdo da consulta sobre o qual pretende apresentar opiniões ou sugestões (podem seleccionar-se várias opções):

- ☐ Princípios gerais
- ☐ Sujeitos
- ☐ Procedimento administrativo
- ☐ Actividade administrativa
- ☐ Execução do acto administrativo
- ☐ Impugnação administrativa
- ☐ Outras opiniões e sugestões sobre a alteração ao Código do Procedimento Administrativo

Obs.:

1. O formulário acima destina-se apenas a servir de referência para a apresentação de opiniões e sugestões.
2. Caso o espaço não seja suficiente, solicita-se que preencha, em separado, o formulário «Página suplementar do formulário para opiniões e sugestões legislativas». Marque, previamente, no formulário o conteúdo da consulta sobre o qual pretende apresentar as suas opiniões ou sugestões. Aquando do preenchimento das opiniões ou sugestões, é necessário indicar, pela ordem dos tópicos, a epígrafe do conteúdo da consulta.
3. Para facilitar a análise e a organização, solicita-se que as opiniões e sugestões sejam apresentadas da forma mais directa e concisa possível.