

Impugnações administrativas
(de atos)

Fernanda Paula Oliveira

Impugnação Administrativa

- Impugnações administrativas de **atos** (sua prática ou omissão•): artigos 184.º a 199.º
- Impugnações administrativas de **regulamentos** (sua prática ou omissão•): artigo 137.º, n.º 2 (*regulamento devido e sua omissão*) e 147.º (*reclamações e recursos dos regulamentos*)
- Novidade: admissão expressa de impugnações administrativas para reação ao incumprimento do dever legal de decisão

O que se pode pedir (em geral, sem prejuízo dos regimes específicos de cada uma e do respetivo fundamento)

- De ato praticado
 - Revogação
 - Anulação
 - Modificação
 - Substituição
 - Sanação (ratificação, reforma ou conversão)
 - Declaração de nulidade
- De omissão
 - Emissão do ato em falta

Tipos de garantias impugnatórias

- **Reclamação** (artigo 191.º e ss): para o autor do ato
- **Recurso hierárquico** (artigo 193.º e ss): para superior hierárquico
- **Recursos administrativos especiais** (artigo 199.º):
 - *Os anteriores recursos hierárquicos impróprios :*
 - Para órgão da mesma pessoa coletiva que exerça poderes de supervisão (v.g delegação de poderes entre órgãos da mesma pessoa coletiva;) – **alínea a) do n.º 1**
 - Para o órgão colegial, de atos ou omissões de qualquer dos seus membros, comissões ou secções - **alínea b) do n.º 1**
 - Do delegado para o delegante (por expressa disposição legal) nas restantes situações de delegação – **n.º 2**
 - *O anterior recurso tutelar: alínea c) do n.º 1*
 - Para órgão de outra pessoa coletiva que exerça poderes de tutela ou superintendência

CPA fixa

- **Regime geral** (comum): artigo 184.º a 190.º
- **Regime específico:**
 - Reclamação (artigo 191.º a 192.º)
 - Recurso hierárquico (artigo 193.º a 198.º)
 - Recursos administrativos especiais (artigo 199.º)



Regime Geral

1. Natureza das impugnações (artigo 195.º)

- Reclamações e recursos:
 - **Necessários**: quando a possibilidade de acesso aos meios contenciosos de impugnação ou condenação à prática de ato devido dependa da sua prévia utilização
 - **Facultativos** quando a possibilidade de acesso aos meios contenciosos de impugnação ou condenação à prática de ato devido não dependa da sua prévia utilização
- **As reclamações e os recursos têm carácter facultativo, salvo se a lei os denominar como necessários.**

Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 4/2015

- 1 — As impugnações administrativas existentes à data da entrada em vigor do presente decreto -lei só são necessárias quando previstas em lei que utilize uma das seguintes expressões:
- a) *A impugnação administrativa em causa é «necessária»;*
 - b) *Do ato em causa «existe sempre» reclamação ou recurso;*
 - c) *A utilização de impugnação administrativa «suspende» ou «tem efeito suspensivo» dos efeitos do ato impugnado.*
- 2 — O prazo mínimo para a utilização de impugnações administrativas necessárias é de 10 dias, passando a ser esse o prazo a observar quando seja previsto prazo inferior na legislação existente à data da entrada em vigor do presente decreto -lei.
- 3 — As impugnações administrativas necessárias previstas na legislação existente à data da entrada em vigor do presente decreto-lei têm sempre efeitos suspensivos da eficácia do ato impugnado.
- 4 — São revogadas as disposições incompatíveis com o disposto nos n.ºs 2 e 3

2. Fundamento das impugnações

- Sempre que a lei não determine o contrário, as reclamações e os recursos de atos administrativos podem ter por fundamento a **ilegalidade (invalidade)** ou **inconveniência** do ato praticado ou da omissão (n.º 3 do artigo 185.º).
- Exceção expressa:
 - n.º 3 do artigo 199.º que determina que o recurso para órgão que exerça poderes de superintendência e tutela só pode ter por fundamento a inconveniência ou inoportunidade do ato ou da omissão nos casos em que a lei estabeleça uma tutela de mérito (v.g. a tutela sobre a Administração indireta, já não sobre a Administração autónoma).

3. Legitimidade (artigo 186.º)

- Os titulares de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos que se considerem lesados pela prática ou omissão do ato administrativo;
- As pessoas e entidades mencionadas nos n.ºs 2 a 4 do artigo 68.º
- Não pode reclamar nem recorrer quem, sem reserva, tenha aceite, expressa ou tacitamente, um ato administrativo depois de praticado.

4. Prazos (artigos 187.º e 188.º)

- Para impugnar atos depende do tipo de impugnação (remissão para regime específico) e começa a contar:
 - *No caso de interessados a quem o ato administrativo deva ser notificado*: partir da data da notificação, ainda que o ato tenha sido objeto de publicação obrigatória (melhor será do último destes atos).
 - *No caso de quaisquer outros interessados a impugnação de atos que não tenham de ser obrigatoriamente publicados*: a partir do primeiro dos seguintes factos: notificação; publicação; conhecimento do ato ou da sua execução.
- Para impugnar omissões ilegais: um ano (artigo 187.º) a contar da data do incumprimento do dever de decisão (129.º)

5. Efeitos sobre os prazos (artigo 190.º)

- **Das reclamações sobre os recursos administrativos necessários**
 - A reclamação de atos ou omissões sujeitos a recurso administrativo necessário suspende o prazo da respetiva interposição – **n.º 1**
 - Nos demais casos, a reclamação não suspende o prazo de interposição dos recursos administrativos que no caso couberem – **n.º 2**
- **Das impugnações administrativas na propositura da ação judicial**
 - A utilização de meios de impugnação administrativa facultativos contra atos administrativos suspende o prazo de propositura de ações nos tribunais administrativos, que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida sobre a impugnação administrativa ou com o decurso do respetivo prazo legal – **n.º 3**
 - Mas o interessado não fica impedido de, na pendência da impugnação administrativa, propor as ações nos tribunais administrativos bem como de requerer a adoção de providências cautelares – **n.º 4**

6. Efeitos sobre os atos (artigo 189.º)

- As **impugnações administrativas necessárias** de atos administrativos suspendem os respetivos efeitos – **n.º 1**
- As **impugnações facultativas** não têm efeito suspensivo - **n.º 2**
 - Exceção (**n.º 2**)
 - nos casos em que a lei dispõem em contrário;
 - quando o autor do ato, ou o órgão competente para conhecer do recurso, oficiosamente ou a pedido do interessado*, considere que a sua execução imediata causa prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao destinatário e a suspensão não cause prejuízo de maior gravidade para o interesse público.
- Se a suspensão da execução for pedida pelos interessados (que o podem fazer a qualquer momento), a decisão deve ser tomada no prazo de cinco dias – **n.º 3**
- A possibilidade de ser decidida pela administração a suspensão de eficácia do ato não prejudica o pedido de suspensão de eficácia perante os tribunais administrativos, nos termos da legislação aplicável – **n.º 4**



Reclamação

Atos sujeitos a reclamação
(n.ºs 1 e 2 do artigo 191.º)

- Pode reclamar-se da prática ou da omissão de qualquer ato administrativo, a não ser que:
 - a lei afaste expressamente esta possibilidade
 - Se trate de decisão sobre anterior reclamação ou recurso (a não ser que se pretenda reclamar com fundamento em omissão de pronúncia).

Prazo para a reclamação

(n.º 3 do artigo 191.º)

- Reclamação de atos administrativos: prazo de 15 dias, salvo se a lei estabelecer prazo diferente

Procedimento

- **Iniciativa:** requerimento, no qual o reclamante deve expor os fundamentos que invoca, podendo juntar os elementos probatórios que considere convenientes (n.º 3 do artigo 184.º);
- **Participação dos contrainteresados (e dos cointeressados?)**
O órgão competente para a decisão deve notificar aqueles que possam ser prejudicados pela sua procedência para alegarem, no prazo de 15 dias, o que tiverem por conveniente sobre o pedido e os seus fundamentos (n.º 1 do artigo 192.º).
- **Decisão:** O órgão competente aprecia e decide a reclamação no prazo de 30 dias (n.º 2 do artigo 192.º)

Decisão

(artigo 192.º)

- O autor do ato pode confirmar, revogar, anular, modificar ou substituir o ato reclamado (**ainda declará-lo nulo ou proceder à sanção de vícios**), ou praticar o ato ilegalmente omitido (n.º 2 do artigo 192.º)
- **Em caso de omissão de decisão:** quando a reclamação for necessária, o decurso do prazo referido no número anterior, sem que haja sido tomada uma decisão, confere ao interessado a possibilidade de utilizar o meio de tutela, administrativo ou contencioso, adequado para satisfação da sua pretensão (n.º 3 do artigo 192.º)



Recurso hierárquico

Âmbito

- Quando existam relações hierárquicas e a lei não exclua a possibilidade de interposição deste recurso

Prazos
(artigo 193.º, n.º 3)

- Recurso hierárquico necessário
 - Prazo supletivo: 30 dias (e os atos nulos? Não sujeitos a RHN ou RHN sem prazo?)
- Recurso hierárquico facultativo
 - Prazo supletivo: o prazo de impugnação contenciosa do ato em causa (exceto se se visar impugnar por razões de mérito)

Procedimento

1. Iniciativa: requerimento (n.º 3 do artigo 184.º)

- dirigido ao mais elevado superior hierárquico do autor do ato ou da omissão, salvo se a competência para a decisão se encontrar delegada ou subdelegada.
- Apresentado ao autor do ato ou da omissão ou à autoridade a quem seja dirigido, que, neste caso, o remete ao primeiro, no prazo de três dias.

2. Saneamento (artigo 196.º) com possibilidade de rejeição do mesmo

3. Participação de contrainteressados: o autor do ato ou da omissão notifica aqueles que possam ser prejudicados pela sua procedência para alegarem, no prazo de 15 dias, o que tiverem por conveniente sobre o pedido e os seus fundamentos – n.º 1 do artigo 195.º

Procedimento

4. Pronúncia do autor do ato (no prazo de 15 dias ou de 30 se houver contrainteressados) – n.º 2 do artigo 195.º

- No caso recurso contra ato, o autor do ato pode revogar, anular, modificar ou substituir o ato (nunca em sentido menos favorável ao recorrente), informando da sua decisão o órgão competente para conhecer do recurso (faculdade que apenas pode ser exercida quando os contrainteressados não hajam deduzido oposição e os elementos constantes do processo demonstrem suficientemente a procedência do recurso); n.º 3 e 4 do art. 195.º
- No caso de recurso contra omissão de decisão, órgão responsável pode praticar o ato ilegalmente omitido na pendência do recurso hierárquico, disso dando conhecimento ao órgão competente para conhecer do recurso e notificando o recorrente e os contrainteressados que hajam deduzido oposição. n.º 5 do artigo 195.º
- Neste caso o recorrente ou os contrainteressados podem requerer que o recurso prossiga contra o ato praticado, com a faculdade de alegação de novos fundamentos e da junção dos elementos probatórios que considerem pertinentes, requerimento que deve ser apresentado dentro do prazo previsto para a interposição de recurso hierárquico contra o ato praticado. n.ºs 6 e 7 do art. 195.º

Procedimento

5. Remessa do recurso ao órgão competente para dele conhecer, notificando o recorrente dessa da remessa - n.º 2 do artigo 195.º

6. Decisão (pelo superior hierárquico)

- não pode tomar como proposta de decisão, nem fundamentar para remissão para ela, a pronúncia emitida pelo autor do ato ou da omissão; - n.º 2 do artigo 197.º
- Sem limitação ao pedido
- não é necessária a audiência prévia (a não ser porventura em algumas situações de substituição)

Decisão

(sentido – artigo 197.º)

- **No caso de recurso contra ato – n.ºs 1 e 3**
 - Se a competência do recorrido for exclusiva o superior hierárquico pode confirmar ou anular o ato recorrido. **Mas se o ato for estritamente vinculado?**
 - Se a competência do recorrido não for exclusiva: pode (exceto se a lei não o permitir) confirmar ou anular o ato e, ainda, revogá-lo, modificá-lo ou substituí-lo, ainda que em sentido desfavorável ao recorrente.
 - Pode, se for caso disso, anular, no todo ou em parte, o procedimento administrativo e determinar a realização de nova instrução ou de diligências complementares.
- **No caso de recurso por incumprimento do dever de decisão – n.º 4**
 - Se a competência do recorrido não for exclusiva: substituir-se ao órgão omissor na prática desse ato
 - Se competência do recorrido for exclusiva pode ordenar a prática do ato ilegalmente omitido.

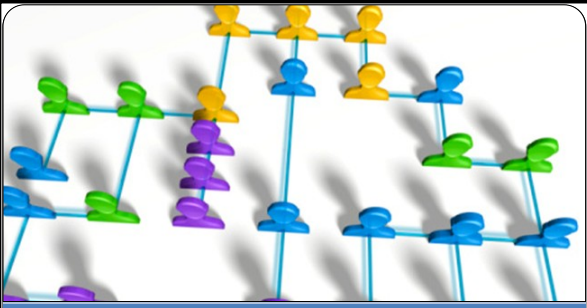
No âmbito do recurso hierárquico necessário, o superior hierárquico deve apreciar todas as questões suscitadas pelo recorrente, excetuadas aquelas cuja decisão esteja prejudicada pela solução dada a outras (n.º 3 do artigo 198.º)

Decisão

(prazo e consequências da decisão – artigo 198.º)

Prazo supletivo:

- 30 dias, a contar da data da remessa do processo ao órgão competente para dele conhecer,
- Pode ser elevado até ao máximo de 90 dias, quando haja lugar à realização de nova instrução ou de diligências complementares.
- O indeferimento do recurso hierárquico necessário ou o decurso dos prazos para a decisão sem que haja sido tomada uma decisão, conferem ao interessado a possibilidade de impugnar contenciosamente o ato do órgão subalterno ou de fazer valer o seu direito ao cumprimento, por aquele órgão, do dever de decisão.



Recursos administrativos especiais

Regime

- Aplicação das disposições reguladoras do recurso hierárquico
- Quanto ao recurso tutelar, aplicação apenas na parte em que não contrariem a natureza própria deste e o respeito devido à autonomia da entidade tutelada (v.g. a modificação ou a substituição do ato recorrido ou omitido só é possível se a lei conferir poderes de tutela substitutiva e no âmbito destes).
