

## **Notas Breves sobre a Reclamação e os Recursos Administrativos**

**JULIANA FERRAZ COUTINHO**

Professora da Faculdade de Direito da Universidade do Porto  
Investigadora do Centro de Investigação Interdisciplinar em Justiça (CIJ)

**DOI: <https://doi.org/10.34626/saj.2026.v2i1.0003>**

**Sumário:** **1.** Os mecanismos de reação administrativa previstos no CPA; **2.** Objetos e fundamentos do pedido; **3.** Natureza facultativa ou necessária?

**Palavras-chave:** meios de reação administrativa; impugnação necessária; impugnação facultativa; contencioso administrativo; acesso aos tribunais administrativos; efeito suspensivo; procedimento administrativo; boa administração; Estado de Direito; tutela de legalidade e mérito.

## 1. Os mecanismos de reação administrativa previstos no CPA

Ao contrário dos meios de reação contenciosa, que são meios de justiça administrativa a apresentar junto do tribunal administrativo competente, nos termos do artigo 212.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), os mecanismos de reação administrativa cujo regime geral resulta do Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>1</sup>, permitem aos interessados dirigir-se à Administração Pública, solicitando a reapreciação de um ato administrativo (cfr. artigo 148.º do CPA), de um regulamento administrativo com eficácia externa (cfr. artigo 135.º do CPA)<sup>2</sup> ou reagindo contra a omissão ilegal de um ato administrativo ou de uma norma (cfr. artigos 129.º, 130.º, 137.º, e 184.º, n.º 1 do CPA), sem patrocínio judicial obrigatório.

São meios de reação administrativa:

1. a reclamação para o autor do ato ou regulamento administrativo com eficácia externa ou para o órgão responsável pela omissão ilegal de ato ou de norma (cfr. artigos 191.º e 192.º do CPA)<sup>3</sup>;
2. os recursos a apresentar para outro órgão que não o autor, e que poderão ser:
  - 2.1. hierárquicos, caso em que são dirigidos ao mais elevado superior hierárquico do autor, pese embora o requerimento do recurso deva ser apresentado junto do autor do ato administrativo, norma ou omissão ilegal (cfr. artigo 193.º a 198.º do CPA)<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> O regime previsto nos artigos 184.º e seguintes do CPA aplicar-se-á subsidiariamente a procedimentos administrativos especiais de segundo grau, como os previstos no Código dos Contratos Públicos (cfr. artigo 267.º e seguintes) e na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (cfr. artigo 224.º e seguintes).

<sup>2</sup> Já na Secção V do Capítulo da Parte IV do CPA, o legislador introduziu de forma expressa, no artigo 147.º, a possibilidade de reclamação e recurso de normas ou de omissões regulamentares, embora apenas para normas regulamentares com eficácia externa, remetendo para o disposto nos artigos 189.º e 190.º do CPA, quanto à impugnação facultativa dos atos administrativos.

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 191.º, n.ºs 1 e 2 do CPA, pode reclamar-se da prática ou da omissão de qualquer ato administrativo, salvo disposição legal em contrário, não podendo reclamar-se de ato que decida anterior reclamação ou recurso administrativo, salvo com fundamento em omissão de pronúncia. O interessado reclama mediante requerimento para o autor do ato (cfr. artigos 184.º, n.º 3 e 192.º do CPA), devendo o órgão competente para a decisão notificar os contrainteressados (que são aqueles que podem ser prejudicados pela procedência da reclamação) para alegarem no prazo de 15 dias (cfr. artigo 192.º, n.º 1 do CPA). O órgão competente aprecia e decide a reclamação no prazo de 30 dias (cfr. artigo 192.º, n.º 2 do CPA).

<sup>4</sup> Quando existam relações hierárquicas e a lei não exclua a possibilidade de interposição de recurso (cfr. artigo 193.º do CPA), os interessados podem, no prazo de trinta dias úteis, no caso de recurso hierárquico necessário, ou no prazo da impugnação contenciosa do ato ou da omissão ilegal em causa, quando o recurso hierárquico seja facultativo (cfr. artigos 58.º e 69.º CPTA), apresentar junto do autor do ato ou da omissão, requerimento dirigido ao seu mais elevado superior hierárquico. O autor do ato ou da sua omissão notifica, quando existam, os contrainteressados para alegarem no prazo de quinze dias (cfr. artigo 195.º, n.º 1 do CPA), devendo o autor pronunciar-se no prazo de quinze dias se não houver contrainteressados e no prazo de trinta dias se houver contrainteressados (cfr. artigo 195.º, n.º 1 e 2 do CPA). Após pronúncia, deve

2.2. ou, quando a lei os preveja, administrativos especiais (cfr. artigo 199.º, n.º 1 do CPA), como sucede com o recurso para órgão da mesma pessoa coletiva que exerça funções de supervisão, com o recurso para órgão colegial, quanto aos atos ou omissões de qualquer dos seus membros, comissões ou secções, com o recurso para órgão de outra pessoa coletiva que exerça poderes de tutela ou superintendência (recurso tutelar) e com o recurso para o delegante ou subdelegante de atos praticados pelo delegado/subdelegado.

Na Secção VI do Capítulo II da Parte IV, o CPA prevê, a par do regime comum previsto nos artigos 184.º a 190.º aplicável à reclamação e aos recursos, três regimes específicos: (i) um aplicável à reclamação (cfr. artigos 191.º a 192.º), (ii) outro ao recurso hierárquico (cfr. artigos 193.º a 198.º) e (iii) outro aos recursos administrativos especiais (cfr. artigo 199.º).

## **2. Objeto e fundamentos do pedido**

Os meios de reação administrativa previstos e regulados nos artigos 184.º a 199.º do CPA têm por objeto, nos termos dos artigos 184.º, n.º 1, 147.º e 135.º do CPA, atos administrativos, normas regulamentares com eficácia externa e a omissão ilegal de atos e de normas.

Não são por isso os meios de reação adequados face à recusa expressa do acesso à informação procedimental ou não procedimental, nem à ausência de resposta, no prazo previsto, a um pedido apresentado para este efeito, precisamente por a satisfação dos direitos à informação procedimental e não procedimental se traduzir na realização de prestações materiais, pelas quais o órgão detentor da informação cumpre o dever legal que lhe incumbe, daí não decorrendo qualquer efeito jurídico inovador, como impõe o artigo 148.º do CPA<sup>5</sup>.

---

remeter o recurso ao órgão competente para dele conhecer, notificando o interessado dessa remessa (cfr. artigo 195.º, n.º 2).

No caso de recurso contra ato administrativo, se a competência do autor do ato for exclusiva, o superior hierárquico pode confirmar ou anular o ato recorrido (cfr. n.º 1) e se a competência do autor do ato não for exclusiva, o superior hierárquico pode confirmar, anular, revogar, modificar ou substituir o ato, ainda que em sentido mais desfavorável para o recorrente, e pode anular total ou parcialmente o procedimento determinando-lhe nova instrução (cfr. n.ºs 1 e 3).

No caso de recurso por incumprimento do dever de decisão (cfr. n.º 4), se a competência do órgão omissor não for exclusiva, pode substituir-se ao órgão omissor na prática desse ato. Já na hipótese de a competência do órgão omissor ser exclusiva, apenas pode ordenar a prática de ato ilegalmente omitido.

<sup>5</sup> O artigo 148.º do CPA consagra uma noção estrita de ato administrativo, definindo-o como “*as decisões que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos numa*”

Da mesma forma, quando há lugar à recusa de acesso a documentos administrativos, de prestação de informações, de consulta de um procedimento ou de passagem de certidões, ou à falta de resposta, no prazo previsto, a um pedido de informação procedimental ou não procedimental, não há mais do que lugar à recusa, pelo órgão requerido, da prática de uma prestação material, no primeiro caso, e à omissão de pronúncia face a um pedido que lhe foi dirigido, no segundo, motivo pelo qual o requerente mantém intacto o seu direito à informação, o que lhe permite fazer um novo pedido, não sendo de aplicar o disposto no artigo 13.º, n.º 2 do CPA.

Por outro lado, e no que se refere aos fundamentos do pedido, admite o CPA, no n.º 3 do artigo 185.º do CPA, que sempre que a lei não determine o contrário, as reclamações e os recursos de atos administrativos podem ter por fundamento a ilegalidade ou inconveniência do ato praticado. O n.º 3 do artigo 199.º do CPA, no entanto, estabelece uma salvaguarda para os recursos tutelares.

Quando a lei preveja o recurso tutelar e o mesmo seja, por isso, de admitir, impõe-se ainda ao interessado, que considere a relação jurídica intersubjetiva existente entre a pessoa coletiva tutelada a que pertence o autor do ato que constituiu objeto do recurso e a pessoa coletiva que exerce poderes tutelares sobre a mesma, para o efeito de distinguir:

- a) as pessoas coletivas sujeitas a poderes de tutela de mera legalidade, caso em que os fundamentos de recurso não poderão ser outros que não os que respeitam à desconformidade do seu objeto com as regras e princípios aplicáveis, como sucede com os recursos interpostos de atos praticados por pessoas coletivas que constituem formas de Administração autónoma (por exemplo, Universidades Públicas<sup>6</sup>, as autarquias locais e as associações públicas);

---

*situação individual e concreta*". A fórmula adotada pelo legislador é idêntica à do *provvedimento* do Direito italiano ou da *entscheidung* do Direito alemão: ato administrativo como determinação sobre ou resolução de uma situação concreta jurídico-administrativa. Daqui se retira o carácter regulador do ato administrativo como característica essencial da sua noção – o ato administrativo é uma estatuição autoritária, um comando jurídico, positivo ou negativo, vinculativo que produz, por si só, mesmo perante terceiros, uma consequência que consiste na criação, modificação ou extinção de um direito ou dever ou na determinação jurídica de uma coisa, definindo de forma inovadora o direito para um caso concreto.

Sobre a natureza dos atos de acesso e de recurso de acesso à informação procedimental e não procedimental, cfr. por todos, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 23 de novembro de 2023, Processo 02258/22.5BEPRT, disponível em

<https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/eb57adaee49895e880258a750047d3b3?OpenDocument&ExpandSection=1>

<sup>6</sup> A violação de lei é o único fundamento admissível para o recurso tutelar de atos praticados pelo Reitor de uma Instituição de Ensino Superior Pública, por forma da autonomia (constitucionalmente protegida) das Universidades públicas (cfr. artigo 76.º da CRP). A este propósito, cfr. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 25 de maio de 2023, Processo 303/08.6BELSB, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

- b) as pessoas coletivas sujeitas a poderes de tutela de legalidade e de mérito (em articulação com a sujeição a poderes de superintendência), como a exercida sobre empresas públicas do Estado, empresas locais, e institutos públicos que constituem formas de Administração indireta, caso em que o recurso poderá fundar-se em razões de mérito e de conveniência ou na ilegalidade do ato praticado.

### **3. Natureza facultativa ou necessária?**

A reclamação, o recurso hierárquico e os recursos administrativos especiais podem ser:

1. facultativos, caso em que a sua utilização não se configura como um pressuposto processual de acesso à justiça administrativa, podendo o interessado optar pela utilização dos mecanismos de reação administrativa, pela utilização dos meios de reação contenciosa ou ainda pelo recurso a ambos, alternativa que implicará a articulação entre o procedimento administrativo a que a reclamação ou recurso deu início e o processo judicial, nos termos dos artigos 64.º e 70.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA);
2. necessários, quando o acesso aos meios contenciosos de impugnação ou de condenação à prática de ato devido, dependa do recurso prévio aos mecanismos de reação administrativa, caso em que:
  - 2.1. constituem um pressuposto processual, cuja preterição constituiu uma exceção dilatória, suscetível de fundar, no despacho saneador, a absolvição da entidade demandada da instância (cfr. artigo 89.º do CPTA);
  - 2.2. a sua não utilização no prazo previsto para o efeito, preclui a possibilidade de o interessado fazer uso, contra o ato sujeito a reclamação ou recurso necessário, do meio de reação contenciosa adequado.

Ao definir como regra o carácter facultativo das reclamações e dos recursos, salvo se a lei os denominar como necessários, em consonância com o que já resultava do artigo 268.º da CRP e do artigo 51.º do CPTA, o n.º 2 do artigo 185.º do CPA tem em grande medida a mais-valia de admitir expressamente a existência de normas especiais que preveem, em determinados casos, a reclamação e os recursos como necessários.

Pelo que ao intérprete caberá a tarefa, por vezes complexa, de identificação das normas especiais que consagram exceções ao carácter facultativo dos mecanismos de

reação administrativa, servindo-se para o efeito dos critérios interpretativos previstos no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova em anexo o CPA<sup>7</sup>.

Assim, nos casos em que uma norma, através de uma das expressões previstas ou de outras semanticamente equivalentes (“sob pena de a questão da qualificação como necessária de determinada impugnação administrativa depender afinal de acasos linguísticos”<sup>8</sup>), preveja a reclamação ou o recurso como necessários, o interessado apenas poderá recorrer aos tribunais administrativos quando tenha sido tomada, dentro do prazo previsto, uma decisão quanto ao mesmo, ou quando tenha sido ultrapassado o prazo para esta decisão, nos termos do n.º 3 do artigo 192.º e do n.º 4 do artigo 198.º do CPA.

A este propósito, considere-se o artigo 225.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, que dispõe no n.º 1 que “*O trabalhador e o participante podem interpor recurso hierárquico ou tutelar dos despachos e das decisões que não sejam de mero expediente, proferidos pelo instrutor ou pelos superiores hierárquicos daquele*”, estabelecendo no n.º 4 que “*o recurso hierárquico ou tutelar suspende a eficácia do despacho ou da decisão recorridos, exceto quando o seu autor considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público*”.

Face ao disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, os recursos hierárquicos e tutelar previstos no n.º 1 do artigo 225.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, devem ser qualificados como necessários, por o legislador lhes associar, na primeira parte do n.º 4 do artigo 225.º, efeitos suspensivos.

Já o n.º 4 do artigo 3.º Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro revoga a segunda parte do n.º 4 do artigo 225.º, na medida em que estabelece uma exceção ao princípio, definido no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, de que as impugnações administrativas necessárias produzem sempre efeitos suspensivos<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Dispõe o artigo 3.º daquele diploma: “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”.

<sup>8</sup> JORGE SAMPAIO/JOSÉ DUARTE COIMBRA, “Os procedimentos administrativos de segundo grau no novo CPA”, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª ed., AAFDL, 2015, página 1113, nota de rodapé 30.

<sup>9</sup> Sobre o sentido interpretativo do artigo 225.º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas à luz do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 230/20, que delibera “não julgar inconstitucional a norma contida no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º

No entanto, da necessidade de interpretação do direito vigente para o efeito de, num determinado caso, se apurar da natureza necessária dos mecanismos de reação administrativa, decorre a dificuldade de se garantir que o cidadão médio, não licenciado em direito, e desconhecedor das especificidades da legalidade administrativa, seja capaz de realizar a operação intelectual acima descrita por forma a poder fazer uso tempestivo do mecanismo de reação administrativa que o legislador prevê, para o seu caso, como necessário, sob pena de ver precludida a possibilidade de acesso aos tribunais administrativos.

A completude dos elementos constantes da notificação do ato administrativo, ganha, neste contexto, uma importância renovada.

Os atos administrativos devem ser notificados aos seus destinatários, pese embora a notificação só constitua requisito de eficácia do ato administrativo nos casos previstos no artigo 160.º do CPA.

O n.º 2 do artigo 114.º do CPA, prevê os elementos que devem constar da notificação do ato administrativo, entre os quais, de acordo com a alínea c), a indicação do órgão competente para apreciar a impugnação administrativa do ato e o respetivo prazo, no caso de o ato estar sujeito a impugnação administrativa necessária.

Antecipando a possibilidade de inobservância do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 114.º do CPA, prevê ainda o legislador, que no caso de haver lugar ao reconhecimento judicial da existência de erro ou omissão na indicação do meio de impugnação administrativa a utilizar contra o ato administrativo notificado, o autor tenha a possibilidade, no prazo de trinta dias a contar do trânsito em julgado que põe termo ao processo judicial por falta do pressuposto processual referente à utilização prévia do mecanismo de reação administrativa necessária, de fazer uso deste meio (cfr. n.º 4 do artigo 114.º do CPA).

No que se refere aos efeitos do recurso aos mecanismos de reação administrativa, sobre os prazos de acesso aos tribunais administrativos, nos termos do artigo 190.º do CPA e 59.º, n.ºs 4 e 5 do CPTA:

- a) no caso da reclamação e dos recursos administrativos necessários, os prazos de impugnação contenciosa ou para apresentação do pedido de condenação à

---

4/2015, de 7 de janeiro, quando interpretado no sentido segundo o qual se atribui natureza necessária ao recurso tutelar de ato punitivo praticado em procedimento disciplinar, previsto nos artigos 224.º e 225.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, assim derogando a natureza facultativa de tal recurso; e, em consequência”. Disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200230.html>

prática de ato devido, não iniciam a sua contagem sem haja decisão sobre o mecanismo de reação administrativa necessário de que o interessado se serviu, ou que tenha decorrido o prazo procedimental para a tomada de uma decisão sobre o mesmo;

- b) no caso da reclamação e dos recursos administrativos facultativos, a utilização dos meios de reação administrativa contra atos administrativos<sup>10</sup> suspende o prazo de propositura de ações nos tribunais administrativos, prazo este que só retoma o seu curso com a notificação da decisão proferida em sede de reclamação ou de recurso administrativo ou com o decurso do respetivo prazo legal, o que acontecer primeiro, nos termos dos artigos 190.º, n.º 3 do CPA e 59.º, n.ºs 4 e 5 do CPTA, sem prejuízo, de o interessado poder prescindir do benefício da suspensão do prazo de acesso aos tribunais administrativos e reagir contenciosamente, nos termos do n.º 4 do artigo 190.º do CPA.

Já quanto aos efeitos sobre os atos de que se reclama ou recorre administrativamente:

- a) as impugnações administrativas necessárias, suspendem os respetivos efeitos (cfr. n.º 1 do artigo 189.º CPA), sendo os mesmos inoponíveis aos seus destinatários e, portanto, insuscetíveis de serem executados coercivamente, nos termos dos artigos 176.º e 179.º do CPA;
- b) as impugnações administrativas facultativas não têm efeito suspensivo, com a exceção dos casos em que 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 prejuízos para o interesse público (cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 189.º do CPA). A possibilidade de ser atribuída, pelo órgão administrativo competente para decidir a reclamação ou o recurso, efeitos suspensivos ao pedido apresentado, sobre o ato impugnado, não prejudica a hipótese de o interessado requerer, junto dos tribunais administrativos, o decretamento da providência cautelar de suspensão de eficácia de ato administrativo (cfr. n.º 5 do artigo 189.º do CPA).

---

<sup>10</sup> O mesmo não sucede quando o objeto da reclamação ou do recurso sejam omissões ilegais de atos, por força, quer do elemento literal da norma, que se refere expressamente a atos administrativos, quer do prazo (mais alargado) de recurso aos tribunais administrativos, de que beneficiam as omissões ilegais (cfr. artigo 69.º, n.º 1 do CPTA).

As vantagens dos mecanismos de reação administrativa são indesmentíveis: mesmo quando se configuram como facultativos – o que constitui a regra – para além de permitirem a suspensão do prazo de acesso aos tribunais administrativos, são tendencialmente gratuitos e obedecem a prazos curtos e expressamente previstos de conclusão, sujeitando o órgão administrativo com competência decisória, à obrigação de agir num prazo certo e determinado, em detrimento do parâmetro indefinido e variável (a que obedecem os tribunais) do prazo razoável<sup>11</sup>.

Uma cultura da Administração Pública que valoriza os mecanismos de reação administrativa, como uma oportunidade para refletir sobre si mesma, concorre para a defesa dos valores do Estado de Direito e para o reforço da confiança dos cidadãos na boa administração e na capacidade das normas para resolver problemas concretos. Caberá por sua vez ao cidadão fazer bom e adequado uso dos seus direitos, e à sociedade civil e ao Estado contribuir para os conheça e entenda.

---

<sup>11</sup> Sobre a obrigação administrativa de agir no prazo previsto, cfr. JULIANA FERRAZ COUTINHO, “O dever de indemnizar pelo incumprimento da obrigação administrativa de agir: entre o defeito e o excesso”, in *Jurisdição Administrativa e Fiscal em Revista*, n.º 2, dezembro de 2025, página 47.