

# **administração pública**



# **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CIDADANIA PARA O NOVO SÉCULO\***

*Lídia da Luz\*\**

## **I INTRODUÇÃO**

1. A participação activa neste segundo Workshop organizado pelos Institutos Nacionais de Administração Pública da República Popular da China e de Portugal, ao abrigo do protocolo de cooperação assinado entre estas duas entidades responsáveis pela formação de quadros técnicos superiores das Administração Pública portuguesa e chinesa, foi motivo de regozijo pessoal e a razão motivadora do surgimento deste artigo.

Saliento, que estes dois Institutos Nacionais de Administração têm vindo a colaborar com a Administração de Macau e, durante o período de transição que terminou em 19 de Dezembro último, contribuíram, de forma positiva e decisiva, para a preparação dos recursos humanos mais qualificados dos seus organismos e serviços públicos, tendo realizado acções de formação, tanto em Lisboa, como em Beijing e também em Macau.

Considerando o tema central do Workshop, proponho-me fazer uma breve apresentação do Código de Procedimento Administrativo de Macau e tecer alguns breves considerandos sobre questões de ética e de legalidade decorrentes desse importante diploma legal.

2. Tanto a ética como a legalidade são questões, complexas e de grande actualidade, que preocupam os responsáveis das Administrações Públicas e estão indissociavelmente ligadas ao seu desenvolvimento, progresso e modernidade, com vista a criar condições a todo o sector público não empresarial para promover, com rapidez e qualidade, a satisfação das necessidades colectivas, colocando assim a Administração Pública ao serviço dos cidadãos.

Os princípios éticos repercutem-se nos comportamentos dos titulares dos órgãos da Administração, dos dirigentes e chefias dos organismos e

---

\* Este artigo constitui, no essencial, a comunicação apresentada pela autora no Workshop referido no texto e subordinado ao tema «Administração Pública e Cidadania para o Novo Século».

\*\* Directora dos Serviços de Administração e Função Pública.

serviços públicos, dos trabalhadores destes, e, inclusivamente, nos comportamentos dos administrados perante a Administração.

Quanto à legalidade também diremos, desde já, que o primado da lei é hoje universalmente aceite como um valor essencial e que as Administrações Públicas têm o fundamento da sua actividade e estão limitadas e condicionadas por normas jurídico-administrativas.

Saliento que, a meu ver, a ética e a legalidade são questões ainda mais importantes e de maior complexidade quando se tem em vista a sua aplicação em Administrações Públicas multiculturais, como é indubitavelmente o caso de Macau.

## II

### O CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE MACAU

3. O actual Código de Procedimento Administrativo de Macau foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 57/99/M, de 11 de Outubro, que procedeu à revisão e aperfeiçoamento da primeira versão desse Código aprovada e publicada no Boletim Oficial de Macau de 18 de Julho de 1994, mas que, no entanto, só entrou em vigor em 1 de Março do ano seguinte.

A situação jurídico-administrativa do então Território de Macau, as perspectivas da sua evolução à luz da Declaração Conjunta Luso-Chinesa sobre a Questão de Macau e o exemplo das experiências de outras Administrações Públicas, especialmente o caso português, foram os pontos de partida e condicionalismos para a realização dos estudos que antecederam o processo legislativo conducente à aprovação da primeira versão do Código de Procedimento Administrativo de Macau, pelo Decreto-Lei n.º 35/94/M, de 18 de Julho. No preâmbulo deste diploma escreveu-se que «cada vez mais se revela indispensável permitir a participação dos particulares desde logo e também no processo administrativo, nomeadamente na fase de tomada de decisões que lhes digam respeito, como forma acrescida de salvaguardar e fazer exercer os seus direitos» e para isso o Código de Procedimento Administrativo visa:

«— Disciplinar a organização e o funcionamento da Administração Pública, racionalizando a actividade dos serviços;

— Regular a formação da vontade da Administração, respeitando os direitos e interesses legítimos dos administrados;

— Permitir a participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam directamente respeito e assegurar-lhes informação útil e atempada;

— Evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações;

— Salvaguardar, em geral, a transparência da acção administrativa e o respeito pelos direitos dos cidadãos<sup>1</sup>.»

---

<sup>1</sup>Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 35/94/M, de 18 de Julho.

4. Quanto à sua estrutura o Código de Procedimento Administrativo de Macau está dividido em quatro partes, cada uma delas compreendendo vários capítulos, que, por sua vez, se organizam em secções.

A Parte I trata dos conceitos de procedimento administrativo e de processo administrativo, e do âmbito de aplicação do Código, além dos princípios gerais da legalidade, da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos residentes, da igualdade e da proporcionalidade, da utilização das línguas oficiais, da justiça e da imparcialidade, da boa fé, da colaboração entre a Administração e os particulares, da participação, da decisão, da desburocratização e da eficiência, da gratuidade e do acesso à justiça.

Logo no seu artigo 1.º o Código afirma que procedimento administrativo é «a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública, ou à sua execução» e que processo administrativo é «o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o procedimento administrativo».

A Parte II, trata dos sujeitos do procedimento administrativo e em primeiro lugar regulamenta os sujeitos públicos, disciplinando os órgãos da Administração Pública, o que tem a ver com as condições e o modo como deve proceder-se nos processos de tomada de decisão, a fim de que a Administração Pública possa correctamente exercer os seus direitos e cumprir as suas obrigações, o que compreende o funcionamento dos órgãos, especialmente os colegiais, os poderes funcionais ou competências, bem como a possibilidade da respectiva delegação ou exercício em regime de substituição. Outras questões aqui regulamentadas são os conflitos de jurisdição, de atribuições e de competências, e a estatuição de garantias de imparcialidade, proibindo a intervenção administrativa de pessoas que pela sua situação pessoal ou em razão de certos interesses têm condições objectivas susceptíveis de conduzir à sua actuação com parcialidade, isto é de favorecer ou prejudicar ilicitamente alguém visado no processo, acto ou contrato em que deveria intervir, e por isso tal intervenção é proibida pela lei. É também nesta Parte II que se define que todos os particulares de acordo com a sua capacidade jurídica, nos termos das normas competentes do Código Civil de Macau, têm direito a intervir no procedimento administrativo, quer pessoalmente por si próprios, quer por representação voluntária através de procuração. Por outro lado o particular interessado pode-se também fazer-se assistir por técnicos especializados (por exemplo juristas, contabilistas, médicos) para a prática de determinados procedimentos para os quais careça de apoio. Além disso, embora o Código de Procedimento Administrativo não o preveja expressamente, nada impede o recurso à gestão de negócios, isto é à intervenção de um terceiro por conta e em nome do interessado, em situações especiais de necessidade e urgência e com fundamento relevante<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ver Página 356 do Código de Procedimento Administrativo de Macau, anotado e comentado, de Lino José Baptista Rodrigues Ribeiro e de José Cândido de Pinho, 1998, Edição Conjunta da Fundação Macau e da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública.

Sobre a questão da legitimidade para dar o primeiro impulso procedimental parece importante reter as regras do artigo 55.º que julgo considerar bastante progressivas e viradas para o desenvolvimento futuro da Administração Pública de Macau. O referido artigo 55.º dispõe o seguinte:

«1. Têm legitimidade para iniciar o procedimento administrativo e para intervir nele 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.

2. Consideram-se, ainda, dotados de legitimidade para a protecção de interesses difusos:

a) Os cidadãos a quem a actuação administrativa provoque ou possa previsivelmente provocar prejuízos relevantes em bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o património cultural, o ambiente, o ordenamento do território e a qualidade de vida;

b) Os residentes na circunscrição em que se localize algum bem do domínio público afectado pela acção da Administração.

3. Para defender os interesses difusos de que sejam titulares os residentes em determinada circunscrição têm legitimidade as associações dedicadas à defesa de tais interesses e os órgãos municipais da respectiva área.»

A Parte III trata do procedimento administrativo, nomeadamente dos prazos, dos poderes da Administração, dos direitos e deveres dos interessados, das notificações e da marcha do procedimento administrativo, nomeadamente dos prazos, dos poderes da Administração, dos direitos e dos deveres dos interessados, das notificações e da marcha do procedimento, desde o requerimento inicial até à decisão final ou extinção do procedimento com outros fundamentos, estando também regulamentada a instrução processual que inclui as questões das provas, dos pareceres e da audiência dos interessados.

Desta Parte III são de evidenciar em especial três assuntos: 1.º a língua a empregar no procedimento; 2.º o princípio da administração aberta; 3.º o dever de fundamentação dos actos administrativos.

No procedimento administrativo pode ser usada a língua chinesa ou a língua portuguesa, sendo sempre garantidos aos interessados os direitos de se exprimirem na língua oficial da sua escolha e receberem informações, respostas e notificações na língua escolhida.

Mas o incumprimento destas orientações quanto à questão linguística não afecta a validade ou eficácia da decisão final do procedimento desde que os interessados tenham compreendido o sentido dos actos e formalidades praticados<sup>3</sup>.

O princípio da Administração aberta surgiu pela primeira vez na Suécia, durante o Século XVIII, e tem vindo a ser adoptado por muitos paí-

---

<sup>3</sup> Ver artigo 56.º do Código de Procedimento Administrativo de Macau, o qual não constava da primeira versão deste Código.

ses, pretendendo-se assim estimular os administrados para participarem na vida administrativa e colaborarem com a Administração Pública<sup>4</sup>. Das disposições do Código do Procedimento Administrativo de Macau, cito as seguintes<sup>5</sup>, relativamente á este princípio da Administração Aberta.

«Os particulares têm direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento que lhes diga directamente respeito.»

«O acesso aos arquivos e registos administrativos faz-se em regra mediante a passagem de certidões ou fotocópias autenticadas dos elementos que os integram, sendo possível a consulta directa dos documentos arquivados ou registados quando a lei a permita ou quando o órgão competente a autorize.»

A fundamentação dos actos administrativos é um dever do autor que pratica esses actos quando têm relevância ou reflexos dirigidos ao exterior da Administração, devendo ser indicados expressamente os motivos de facto e de direito que justificam a decisão.

A lei exige em alguns casos a fundamentação de determinados actos administrativos. E além disso também devem ser correctamente fundamentados todos os actos administrativos de efeitos externos que<sup>6</sup>:

— Resultem na negação, extinção ou diminuição de direitos ou interesses protegidos pela lei ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

— Decidam casos de reclamações ou de recursos ou revoguem, modifiquem ou suspendam actos anteriores;

— Decidam em sentido contrário ao apresentado em informações, pareceres ou propostas de serviços ou entidades públicas ou de pedidos, em oposição manifestada pelos particulares interessados;

— Decidam contra as práticas habituais da Administração Pública, inovando assim o sentido das decisões e apanhando desprevenidos os interessados.

Finalmente na Parte IV, sob a epígrafe «Da actividade administrativa» o Código de Procedimento Administrativo de Macau trata do regulamento administrativo, do acto administrativo, das reclamações, dos recursos e do contrato administrativo.

Sobre os actos administrativos é estabelecida uma regulamentação muito pormenorizada, nomeadamente quanto ao conceito, forma, à eficácia, à invalidade, à revogação e à execução.

Actos administrativos, segundo a definição legalmente consagrada, são «as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta»<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Ver página 404 da obra citada em 2.

<sup>5</sup> Ver artigo 67.º do Código de Procedimento Administrativo de Macau.

<sup>6</sup> Ver n.º 1 do artigo 114.º do Código de Procedimento Administrativo de Macau.

<sup>7</sup> Artigo 110.º do Código de Procedimento Administrativo de Macau.

5. Por parte do Governo e da Administração de Macau houve plena consciência das situações complexas e difíceis que se anteviam com a aplicação prática do Código de Procedimento Administrativo de Macau, tendo sido tomadas várias medidas, entre as quais o dilatado prazo da *vacatio legis*, o carácter experimental da primeira versão do Código, publicada em 1994, a realização de múltiplas acções de formação sobre procedimento administrativo e, por último, o lançamento de campanhas de divulgação e de sensibilização junto do público.

Quanto ao intervalo entre a publicação e a data da efectiva entrada em vigor registe-se que a primeira versão do Código de Procedimento Administrativo de Macau foi publicada no *Boletim Oficial* de Macau de 18 de Julho de 1994 e só entrou em vigor no dia 1 de Março do ano seguinte, ou seja mais de sete meses depois. E a versão actualmente vigente, apesar de não terem sido introduzidas muitas alterações, só entrou em vigor 30 dias após a data da respectiva publicação, ou seja em 11 de Outubro de 1999.

Foi entendido conferir natureza experimental à primeira versão do Código de Procedimento Administrativo de Macau, apesar de uma parte importante das matérias que vieram a ser regulamentadas nesse diploma já se encontrarem anteriormente previstas no ordenamento jurídico de Macau<sup>8</sup>, embora de forma não tão aperfeiçoada, nem sistematizada nuns casos e noutros apenas tratados casuisticamente e não como regimes regra de todas as situações similares, como é o caso do regime de funcionamento dos órgãos colegiais.

Quanto ao esforço feito pela Administração de Macau, na área da formação técnico-profissional, sobre o Código de Procedimento Administrativo de Macau, refira-se que de 1994 a 1999 foram realizados 84 cursos, com uma duração de 1184 horas de formação, de que beneficiaram 1 837 trabalhadores da função pública. E sublinhe-se que o período de maior intensidade formativa foi o ano de 1995, em que houve 53 acções de formação com 1 236 participantes.

Por último refira-se que os cidadãos também foram sensibilizados, através de uma campanha, conduzida com reuniões organizadas em conjunto com Associações e Escolas e também mediante a distribuição de pequenos desdobráveis e intervenção através dos meios de comunicação social, especialmente rádio e jornais que divulgaram alguns aspectos do Código de Procedimento Administrativo de Macau e esclareceram algumas dúvidas dos cidadãos.

### III

## ÉTICA E LEGALIDADE NO CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE MACAU

6. Atendendo ao tema do Workshop pareceu-me importante sublinhar em especial as questões da ética e da legalidade, pelo seu relaciona-

---

<sup>8</sup> É o caso do Decreto-Lei n.º 23/85/M, de 23 de Março, sobre a fundamentação do acto administrativo.

mento com o exercício dos direitos de cidadania, em que se inclui a participação cada vez mais activa dos administrados nos actos e actividades da Administração Pública.

No caso de Macau a ética e a legalidade administrativas têm as suas raízes no sistema jurídico vigente e também na História da Administração Pública de Macau, ou seja nas instituições, institutos e serviços que antecederam os actuais. Há no entanto, e isso sempre acontece, a necessidade de aperfeiçoamentos progressivos, tanto do quadro legal e regulamentar, como também e sobretudo na prática administrativa quotidiana. A ética e a legalidade não são incompatíveis, antes pelo contrário, com os objectivos de eficácia e de modernização e é por isso que não só o Código de Procedimento Administrativo como também a volumosa legislação que já foi entretanto aprovada pelos órgãos competentes da recente Região Administrativa Especial de Macau desenvolvem e aperfeiçoam estes princípios numa perspectiva de evolução qualitativa e de desenvolvimento do sistema administrativo de Macau, colocando-o cada vez mais ao serviço dos residentes de Macau e dos seus legítimos interesses.

Vamos apenas enunciar alguns problemas de forma breve e esquemática.

Primeiro quanto à ética. Trata-se de uma questão formal ou, antes de mais é uma questão substancial? Qual o entrosamento da ética com a responsabilidade? Na relação entre a ética e outros valores essenciais à comunidade qual é a hierarquização a definir? O que é que a dignidade da pessoa humana tem a ver com a ética? Decorrente da ética quais são os limites positivos e negativos para os comportamentos dos funcionários públicos e dos utentes dos serviços públicos? As relações entre a ética e a corrupção devem ser objecto preferencialmente de medidas punitivas ou pelo contrário deve-se privilegiar o aspecto preventivo, mesmo quando este é mais dispendioso? Castigar os infractores e premiar o mérito é promover a ética? Qual o relacionamento que deve existir entre a ética e a reforma administrativa? Os serviços públicos devem, do ponto de vista ético ser neutros ou não? Qual a influência recíproca entre ética, hábitos sociais e práticas administrativas? Como se devem resolver os conflitos comportamentais entre deveres e interesses, quer estes sejam individuais, grupais ou institucionais? Além destas muitas outras questões poderiam ser enumeradas, havendo, no entanto, que definir com clareza o conceito de ética, que hoje é muito mais complexo do que o seu significado etimológico, dado que a sua origem radica na palavra grega *ethos* que significa carácter e costume.

O filósofo chinês Meng Tzu fala em quatro espécies de actos, dos quais um só traduz um comportamento de acordo com a ética, sendo os restantes três meras aparências ou simulações. Estes três comportamentos são interesseiros, visando a obtenção de vantagens pessoais e traduzem-se em respostas maquinais ou habituais, cumprindo meros ritualismos ou formalismos. Depreende-se do pensamento deste filósofo que as acções para serem éticas têm de ser activamente conscientes, pressupondo vontade, inteligência e formação adequada. Devem, além disso, ser altruístas e sempre dominadas por elevados ideais e pela predominância dos interesses da sociedade sobre os interesses individuais.

A ética, releva sobretudo na área comportamental, tendo muito a ver com a grande maioria das normas do Código de Procedimento Administrativo de Macau, até pela natureza processual destas normas e pelo facto de estarem impregnadas dos valores morais e sociais comumente aceites pela sociedade de Macau. E sendo assim vou apenas citar, a título de exemplo, alguns comandos jurídicos constantes de três artigos, onde é evidente a «mensagem» ética neles contida.

Em primeiro lugar a imposição à Administração Pública de a todos tratar em condições de igualdade, dispondo o n.º 1 do artigo 5.º que «Nas suas relações com os particulares, a Administração Pública deve reger-se pelo princípio da igualdade, não podendo privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever nenhum administrado em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social».

Outro caso, constante das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 46.º é o que determina que «Nenhum titular de órgão ou agente da Administração Pública pode intervir em procedimento administrativo, ou em acto ou contra-acto de direito público ou privado da Administração», desde que «nele tenha interesse, por si, como representante ou como gestor de negócios de outra pessoa» ou quando tenha interesse em questão semelhante à que deva ser decidida.

Outra situação exemplar é a de, apesar da consagração do princípio da administração aberta pelo artigo 67.º, o n.º 3 desse mesmo artigo impor que o acesso aos arquivos e registos pode, e em nosso entender em regra deve, ser vedado quando se trate de matérias relativas à intimidade das pessoas.

Quanto à legalidade refira-se que deve considerar-se como um dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico de Macau, que consta da Lei Básica<sup>9</sup> e de muitas outras leis de Macau. Também o Código de Procedimento Administrativo de Macau, no seu artigo 3.º, n.º 1 estatuiu o seguinte:

«Os órgãos da Administração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.»

Mas este princípio da legalidade aparece em muitos outros artigos deste Código.

A Administração Pública goza na sua actividade da presunção de legalidade na prática dos seus actos, mas esta presunção é susceptível de ser elidida, mediante adequada contestação.

A ideia de legalidade constante do Código de Procedimento Administrativo de Macau, assenta em três formulas: «a) Os órgãos da Adminis-

---

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, os artigos 11.º, 16.º, 19.º, 50.º, 65.º, 71.º, 75.º, 83.º, 89.º e 145.º da Lei Básica de Macau.

tração Pública devem actuar em obediência à lei e ao direito; b) Dentro dos limites dos poderes que lhe estejam atribuídos; c) E em conformidade com os fins gerais para que os mesmos poderes lhes forem concedidos»<sup>10</sup>, de-vendo a questão da legalidade ser aferida não em relação a uma determina-da lei, mas sim à globalidade do sistema legal vigente, incluindo a Consti-tuição, a Lei Básica, as Leis e os Regulamentos, qualquer que seja a forma da aprovação destes.

7. A concluir posso afirmar que o Código de Procedimento Administrativo de Macau tem sido uma experiência positiva, mas ainda contém em si virtualidades e potencialidades, que podem e devem ser aproveitadas e desenvolvidas, de acordo com as sugestões dos cidadãos, as recomendações da comunidade jurídica local e a evolução que se vier a verificar nou-tros países e regiões.

---

<sup>10</sup> Ver página 57 da obra citada em 2. 1.

