

O DIREITO ADMINISTRATIVO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

*Ying Songnian**

I

As estratégias fundamentais adoptadas pelo XV Congresso Nacional dos Representantes do Partido Comunista Chinês já foram consagradas, em conformidade com a resolução adoptada na 2.^a Sessão da IX Legislatura da Assembleia Popular Nacional da R.P.C., na Constituição da R.P.C.: «A R.P.C. põe em execução o princípio de legalidade na gestão do Estado, com vista a implantar um Estado Socialista de Direito». Sendo parte integrante essencial do princípio do Estado de Direito, o princípio de legalidade administrativa «é, em grande medida, decisiva para a concretização da estratégia fundamental respeitante à execução do princípio do Estado de Direito». Nos termos da Constituição, todos os poderes da R.P.C. residem no povo e são exercidos por ele através da Assembleia Popular Nacional e demais Assembleias Populares Locais de diferentes níveis. O órgão administrativo é constituído, responsável e fiscalizado pela Assembleia Popular Nacional. Ainda conforme a Constituição, o órgão administrativo é o órgão executivo subordinado ao órgão de soberania cuja vontade é sobretudo expressa pela lei por ele aprovada, assim, o órgão administrativo é, fundamentalmente, o órgão que põe em execução a lei. O princípio de legalidade administrativa que vincula a Administração consubstancia-se em o exercício das competências administrativas pela Administração pressupor a atribuição de competências pela lei, uma vez que os poderes administrativos residem no povo, provêm da lei e devem ser exercidos rigorosamente conforme com

* Vogal da Comissão Interna Judiciária da Assembleia Popular Nacional da R.P.C., e professor dos Cursos de Doutoramento do Instituto Nacional de Administração.

a lei, pois a lei é o fundamento das actividades da Administração e também serve de padrão de aferição e de supervisão das mesmas actividades. Com a reforma e abertura, a República Popular da China tem intensificado o desenvolvimento do seu ordenamento jurídico, e, de um modo geral, isto foi devido às exigências do princípio do Estado de Direito e do princípio de legalidade administrativa. O cumprimento do princípio de legalidade administrativa pressupõe, em primeiro lugar, o estabelecimento de um enquadramento completo para a Administração pôr em execução a lei, no qual a atribuição de competências deve ser clara, as instituições são constituídas democrática e justamente, com alta operacionalidade e capazes de responder às necessidades provenientes da adopção do sistema economia do mercado. E, em segundo lugar, exige que o Governo execute com rigor a lei, e actue nos termos da lei e de acordo com as competências fixadas na lei. As duas formas essenciais de exercício das competências administrativas são: aprovação de documentos normativos - actos administrativos abstractos — e dimanação dos actos administrativos concretos. São actos administrativos abstractos os Regulamentos Administrativos aprovados pelo Conselho do Estado nos termos da Constituição ou da lei, Regulamentos aprovados pelos ministérios ou pelas comissões subordinados ao Conselho do Estado nos termos da lei e dos regulamentos administrativos, bem como, Regulamentos aprovados pelos Governos Locais nos termos da lei, dos Regulamentos Administrativos e dos Diplomas Normativos Locais. Os actos de ambas as formas devem satisfazer os requisitos impostos pelo XV Congresso dos Representantes do Partido Comunista Chinês, ou seja, «todas e quaisquer unidades da Administração devem cumprir o princípio de legalidade administrativa com finalidade de defender realmente os direitos cívicos».

O direito administrativo é o que estabelece as instituições jurídicas de administração. Em termos do seu carácter, o direito administrativo é um ramo que diz respeito às competências administrativas e é um conjunto de normas jurídicas referentes à atribuição, exercício e funcionamento destas competências, bem como à fiscalização da atribuição, exercício e funcionamento destas competências. Diz-se que é um conjunto de normas jurídicas pois o direito administrativo é constituído por uma pluralidade de regras jurídicas que não se incorporam num código, como os casos generalizados do Direito Civil e Direito Criminal. Deste modo, existem sempre polémicas quanto ao seu âmbito de regulamentação. De um modo geral, o direito administrativo contém três partes:

- Na primeira parte encontra-se legislação que diz respeito à atribuição de competências administrativas e à estruturação dos órgãos administrativos. Abrange, grosso modo, legislação sobre a organização administrativa, sobre o quadro de pessoal da Administração e sobre o regime da função pública.
- A segunda parte tem-se a legislação respeitante ao exercício e funcionamento das competências administrativas. A legislação que se enquadra nesta parte é conhecida pelo Direito sobre Actos Administrativos e abrange maior número de toda a legislação do direito administrativo e o conteúdo é o mais complexo.

Relativamente ao funcionamento da Administração, encontram-se duas vertentes a considerar. A primeira vertente relaciona-se a legislação sobre o funcionamento concreto da Administração que é distribuída por áreas de gestão e administração. Há tantos sub-ramos da legislação quantas as áreas de gestão administrativa. Algumas destas leis constituem sub-ramos de direito autónomos, tais como os sub-ramos de segurança pública, protecção do ambiente e o sub-ramo do direito fiscal, etc. Esta legislação que é numerosa e abrangente, chama-se Direito Administrativo dos Sectores. Na segunda vertente, encontra-se legislação e outras normas que têm a ver com os governos de todos os níveis e com todos e quaisquer serviços administrativos e que vinculam todos estes governos e todos os seus serviços. Citam-se, a título de exemplo, as regras de produção legislativa a cumprir pela Administração, a legislação sobre a execução administrativa (incluindo as leis referentes à sanção administrativa, autorização administrativa, coacção administrativa e cobrança administrativa) e legislação sobre os processos administrativos em geral. Serão apresentadas neste artigo algumas das instituições do direito administrativo com força obrigatória geral para os órgãos dos Governos de todos os níveis.

- A terceira parte abrange a legislação que faz parte do Direito de Fiscalização Administrativa, de acordo com as quais se procede à fiscalização relativamente à organização dos serviços administrativos, bem como ao exercício e funcionamento das competências administrativas. Incorporam-se nesta parte a legislação sobre a fiscalização administrativa, a auditoria, os recursos hierárquicos, as acções administrativas e indemnização administrativa.

O direito administrativo é constituído pelas três partes referidas. 673

II

Em seguida, são expostas as instituições jurídicas das três áreas acima referidas, conforme o espírito subjacente ao princípio Estado de Direito e ao da legalidade administrativa.

1. DA LEGISLAÇÃO SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A legislação sobre a organização administrativa é que regula as competências, organização e quadros de pessoal da Administração. Nos termos da Constituição da R.P.C., o órgão administrativo é o órgão executivo subordinado ao órgão de soberania. Assim, as competências administrativas do órgão administrativo e das suas unidades subordinadas são atribuídas pelo órgão de soberania sob a forma de lei, mas não são susceptíveis de ser atribuídas pelo próprio órgão administrativo. Daí que, os serviços administrativos têm que observar o princípio de definição legal de competências, e não podem exercer as competências não atribuídas. O conteúdo exprime-se sob a forma de natureza, estatuto, competências e funções definidas na legislação sobre a organização administrativa.

Sendo veículo dos poderes, as organizações administrativas, a legislação sobre a organização administrativa contém também regras relativas à estruturação e às relações entre os diferentes serviços administrativos, as hierarquias e amplitudes destes serviços, os quadros de pessoal e respectivos números de lugares, formas de actuação dos serviços administrativos, bem como, a criação, modificação e extinção dos serviços administrativos. A regulamentação destas matérias com legislação sobre a organização administrativa tem por fim evitar a subjectividade e espontaneidade. Trata-se da consagração legal das orientações constantes do Relatório do XV Congresso dos Representantes do Partido relativamente à submissão à definição legal da estruturação, competências e quadro de pessoal dos serviços administrativos, e da parte integrante e indispensável do Princípio de Legalidade Administrativa.

Actualmente, existem na R.P.C. duas leis de relevância sobre a organização administrativa: a Lei Orgânica do Conselho do Estado (conhecido igualmente por Governo Popular Central) e a Lei Orgânica das Assembleias Populares Locais e dos Governos Populares Locais, sobretudo na sua parte respeitante aos Governos Locais. Estas duas leis têm produzido efeitos relevantes na regulamentação das competências e da estru-

turação do Conselho do Estado e dos Governos Locais. No entanto, a prática revela, desde logo, os seguintes problemas: ambiguidade na definição de competências, conflitos de competências, exercício de atribuições que os próprios serviços administrativos não podem ou não devem exercer; desarmonia entre as mudanças de funções da administração e as necessidades provenientes da adopção do sistema de economia do mercado; existência de problemas irresolúveis de subunidades orgânicas em excesso, desemprego oculto e aumento incessante do número de funcionários, etc. Isto quer significar que a legislação não produziu os seus devidos efeitos e determinou a realização de várias reestruturações profundas no intuito de resolver este problema. A atenção do público é posta na possibilidade de consolidação dos resultados obtidos na recente reestruturação e a sua evolução. Para a resolução do problema, julga-se que o único meio viável é dar seguimento às orientações definidas pelo Partido no que dizem respeito à sujeição à definição legal das matérias da estruturação, competências e quadro de pessoal da Administração. Assim, a aceleração dos trabalhos de aprovação deve ser tema principal a tratar nos estudos legislativos em curso, revisão e aperfeiçoamento das leis sobre a organização administrativa, resolução cuja viabilidade foi consistentemente comprovada pela prática em variados países. Para o efeito, a primeira etapa será o aperfeiçoamento das leis sobre a organização administrativa já existentes: a revisão e o desenvolvimento da Lei Orgânica do Conselho do Estado, nomeadamente na parte de organização e quadro de pessoal e a correcção da falta de operacionalidade da Lei Orgânica dos Governos Populares Locais devida à definição grosseira mediante a adopção do modo análogo ao vigente nos primeiros tempos da implantação da R.P.C., isto é, formular leis de organização específicas de todos os níveis, dos Governos das Províncias, das Regiões Autónomas, Municípios directamente dependentes do Governo Popular Central, Municípios, Distritos, Povações e dos das delegações dos serviços centrais. Presentemente e na prática, são os regulamentos gerais de organização de cada serviço administrativo onde existem mais problemas. Lembra-se que nos meados da década cinquenta foram aprovados vários regulamentos gerais de organização de diversos ministérios, comissões e direcções de serviços, porém, a partir daí nenhum regulamento de organização foi aprovado. A partir da década oitenta, foi adoptada a resolução chamada «Princípio das três definições» (definição de competências, de estrutura e dos quadros de pessoal) como medidas transitórias. No

entanto, este princípio nada pode substituir os regulamentos gerais de organização, pois, os problemas de conflitos de competências e a espontaneidade na estruturação só podem ser resolvidos com a aprovação de regulamentos gerais.

Em face dos problemas duradouros, podemos considerar a elaboração de uma lei avulsa para regular os quadros de pessoal que essencialmente incide sobre dois aspectos:

- Fixação do número total do universo do pessoal dos serviços administrativos: O número total do universo do pessoal será anualmente comunicado à Assembleia Popular Nacional e por esta determinada a sua publicação. Este número terá por base o número total do universo de pessoal registado nos primeiros momentos da Reforma e sujeita-se à fiscalização da mesma Assembleia, e, em princípio não há lugar a aumento mas sim à redução ou pelo menos à manutenção. A nível interno dos serviços administrativos, este número, que não é susceptível de ser superior ao registado no ano anterior e sujeito ao controlo do próprio serviço administrativo, é definido nacionalmente ou determinado separadamente a nível central e a nível local, ou ainda a nível provincial no último caso. Simultaneamente, o número total de trabalhadores dos organismos nacionais da Administração deverá também sujeitar-se ao controlo. Se bem que haja crescimento nas entidades empresariais, o seu número de trabalhadores deve ser regulado no âmbito da definição global do número de quadros e não haverá lugar a aumento durante determinados anos. Caso isto não se verifique, a contingentação do número total de funcionários públicos poderá perder o seu significado.
- Gestão dos quadros de pessoal: esta área abrange sobretudo disposições sobre o procedimento de formulação de proposta, apreciação, fundamentação e aprovação dos quadros de pessoal aquando do ajustamento interno do número de pessoal de cada serviço administrativo, sendo mais crítico o processo de fundamentação. Os quadros de pessoal são controlados pelo referido procedimento, e as responsabilidades legais pelo aumento sem justa causa também estão previstas.

Em sentido lato, as matérias dos trabalhadores da Administração Pública estão reguladas na área de organização administrativa e, a sua

gestão na maioria dos países é regulada pela lei. Em 1993, o Conselho do Estado já aprovou o Regulamento Temporário do Funcionalismo Público Nacional. Assim, da execução a título experimental do regime da Função Pública durante anos foram adquiridas bastantes experiências e a prática também contribuiu para o aperfeiçoamento deste regime. Neste contexto, poderemos afirmar que estão reunidas as condições para a mudança de hierarquia normativa do Regulamento Temporário do Funcionalismo Nacional para Lei de Funcionalismo Público Nacional.

2. DA LEGISLAÇÃO SOBRE OS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Acto administrativo é uma designação genérica dos actos praticados pelos serviços administrativos no exercício das suas competências para a gestão dos assuntos de interesses públicos, nos termos da lei e que causam directa ou indirectamente consequências jurídicas. Os actos administrativos comuns a todos os órgãos administrativos podem ser agrupados, *grosso modo*, em actos administrativos de legislação e actos administrativos executivos.

1. Os actos administrativos de legislação são os actos de aprovação de Regulamentos Administrativos pelo Conselho do Estado, de Regulamentos pelos ministérios e pelas comissões subordinadas ao mesmo Conselho, de Regulamentos Locais aprovados pelos Governos das Regiões Autónomas, Municípios directamente dependentes do Governo Central, Municípios Capitais das Províncias e Municípios Maiores para o efeito autorizados pelo Conselho do Estado. É polémico se os regulamentos podem ser apelidados como leis. Além disso, aos governos ou serviços a que não estão atribuídos poderes regulamentares, cabe aprovar numerosas normas administrativas genericamente chamadas outros actos normativos.

Ao longo da Reforma e da Abertura da R.P.C., as leis administrativas têm evoluído e obtido grandes progressos, quer quantitativa, quer qualitativamente, e contribuído bastante para a administração e gestão do Estado. No entanto, na realidade, ainda existem na R.P.C. três problemas:

1.º O valor jurídico dos Regulamentos Administrativos e dos Regulamentos; a distinção e a relação entre estes e as Leis e os Regulamentos Locais;

2.º O procedimento de legislação administrativa;

3.º Os conflitos entre as normas jurídicas e a sua resolução, ou seja, a fiscalização relativa à legislação administrativa.

De momento, encontra-se em elaboração a Lei em que deverão ser tratados os três citados problemas da área de legislação administrativa.

Em primeiro lugar e no que diz respeito à repartição das competências legislativas, existem dois princípios fundamentais e mais relevantes na legislação administrativa, a saber, o Princípio do Primado da Lei e o Princípio da Reserva da Lei. O Princípio do Primado da Lei, também conhecido pelo Princípio da Prevalência da Lei, significa que os diplomas legais aprovados pelos demais órgãos do Estado devem estar conforme e não podem contrariar às leis aprovadas pela Assembleia Popular Nacional. Este princípio está expressamente consagrado na Constituição da R.P.C. e nas leis orgânicas: o Conselho do Estado aprova regulamentos administrativos nos termos da Constituição e da lei; os ministérios e as comissões subordinadas ao Conselho do Estado dimanam regulamentos nos termos da lei e dos regulamentos administrativos; os Governos Locais dimanam regulamentos locais nos termos da lei, dos regulamentos administrativos e dos diplomas legislativos locais. O princípio inerente à expressão «nos termos de» consagrado na Constituição impõe, entre outros, que as normas feitas pela Administração devem ser conformes à lei e não podem violar a lei. Nestes termos, a Lei da Sanção Administrativa dispõe também que, caso a lei defina as sanções administrativas, as normas constantes dos regulamentos administrativos que desenvolvam a mesma lei não podem desrespeitar os limites nela fixados, no que concerne à tipicidade e amplitude das sanções. As disposições aplicáveis aos regulamentos são ainda mais exigentes e rigorosas. De um modo geral, as normas de hierarquia imediatamente inferior devem estar conforme com as normas de hierarquia imediatamente superior. Isto é um dos aspectos mais importantes do Princípio da Legalidade Administrativa. O Princípio da Reserva da Lei corresponde às disposições consagradas na futura Lei sobre «as competências legislativas exclusivas do órgão legislativo do Estado». Significa isto que, a propósito de certas matérias só é possível legislar sob a forma de lei. O anteprojecto da referida Lei faz uma enumeração taxativa destas matérias, das quais é mais relevante a garantia dos direitos fundamentais cívicos, sobretudo, os direitos pessoais, direito de propriedade, os direitos políticos, tais como os direitos de expressão, reunião, associação, impressão, desfile e manifesta-

ção, bem como os direitos de culto religioso, de convicção e de educação. Quaisquer limitações ou medidas desfavoráveis ao exercício dos direitos fundamentais supracitados só podem ser estabelecidas pela lei. Por outras palavras, a única forma de legislar sobre estas matérias é a lei porque as mesmas matérias fazem parte das competências legislativas exclusivas do Estado. Mesmo assim, em determinadas circunstâncias, pode a lei determinar que é possível conceder autorização legislativa para legislar sob a forma de regulamento administrativo, diploma legislativo local ou regulamento local sobre as referidas matérias reservadas. A título exemplificativo, refere-se a «Resolução que concede autorização legislativa ao Conselho do Estado para proceder à reforma do sistema de tributação industrial e comercial e à aprovação dos respectivos regulamentos da tributação a título experimental» e à Lei da Sanção Administrativa que concede autorização legislativa para definir por regulamento administrativo, no caso da lei não estabelecer sanções, sanções administrativas (com excepção de privação de liberdade pessoal), tratando-se este último caso de reserva relativa. O âmbito da sanção a estabelecer administrativamente depende da autorização; não sendo susceptível a definição sem autorização prévia. Assim, não podem subestabelecer a autorização para definir sob outras formas de diplomas normativos, entre outros, sanções e taxas. Além disso, a título exemplificativo, as matérias tais como a liberdade pessoal, execução coerciva administrativa são obrigatoriamente reguladas pela lei e não são susceptíveis de conceder autorização legislativa aos outros órgãos do Estado, sendo isto situações de reserva absoluta. Isto é outra vertente essencial do Princípio da Legalidade Administrativa.

Em segundo lugar e relativamente ao procedimento de legislação administrativa: Como o procedimento de legislação administrativa é uma garantia importante para adequar a legislação à opinião pública, torna-se necessário o aperfeiçoamento do referido procedimento, sobretudo mediante a adopção do procedimento de audiência. São sujeitos ao processo de audiência todos os projectos de actos administrativos legislativos que se relacionam com os direitos cívicos e interesses do cidadão, processo em que devem ser ouvidos os respectivos interessados e peritos para efeito de fundamentação. Diferente das conferências gerais, a audiência integrada no procedimento legislativo é presidida pelo órgão legalmente estipulado e ouvir os interessados é um trâmite obrigatório; as opiniões e provas apresentadas na audiência são apontadas no respectivo

processo e, na tomada de decisão deve anotar-se expressamente que as mesmas opiniões e provas foram atendidas e consideradas. Ouvir a massa popular e respeitar as suas opiniões no procedimento legislativo é uma dos princípios da democracia socialista e da consagração na lei das linhas pró-massa popular do Partido.

Além disso e respeitante à fiscalização sobre a legislação administrativa, a fiscalização em sentido lato abrange a interpretação das normas jurídicas, correcção da desconformidade da legislação administrativa com a lei e a resolução dos conflitos verificados no âmbito da legislação administrativo, e especialmente dos conflitos entre os regulamentos. Actualmente, são relativamente numerosos os casos de desconformidade da legislação administrativa com as normas jurídicas de hierarquia superior, e de conflitos entre os regulamentos. Uma vez que a interpretação autêntica não consegue satisfazer as necessidades reais, torna-se necessário estabelecer princípios e instituições favoráveis à fiscalização e à resolução dos conflitos. Existem normas respeitantes ao órgão de fiscalização, porém é difícil arrancar o mecanismo como o de fiscalização da Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional. Existem aqui dois aspectos a estudar: em primeiro lugar, se é necessário criar um órgão especialmente encarregado de interpretação das normas jurídicas e da resolução dos conflitos das normas jurídicas; e, em segundo o procedimento de arrancar o processo de fiscalização.

2. **Actos Administrativos de Execução**, também conhecidos pelos actos administrativos concretos, têm um âmbito mais largo e contêm maior número de instituições jurídicas. No entanto, do ponto de vista dos cidadãos, podem simplesmente agrupá-los em actos sobre direitos e actos sobre deveres. Os actos administrativos sobre direitos são os que conferem direitos, tal como autorização, ou os que conferem habilitações, como habilitação de exercer actividade de advocacia, ou ainda os que privam, nos termos legais, certos direitos no caso de violação da lei, como a revogação de licenças. Os actos administrativos sobre deveres são fundamentalmente a constituição nos termos legais de um encargo a suportar pelo cidadão, como os deveres fiscais, ou isenção, também nos termos legais, de um dever, como a isenção de um imposto. A partir daí, apresentam-se agora algumas instituições jurídicas de aplicação mais frequente no ambiente do sistema de economia do mercado.

2.1. O sistema de autorização administrativa:

Autorização administrativa é um acto praticado pelos serviços administrativos que permitem o exercício de certas actividades, que reconhecem certos direitos ou que conferem certas habilitações e faculdades, sob a forma de licença escrita ou sob outras formas, a requerimento das pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações.

Autorização é uma instituição jurídica bastante importante e multifuncional para a defesa das ordens económicas e sociais, a protecção dos recursos e ecológico-ambiental, a promoção do desenvolvimento económico e para a garantia dos direitos cívicos; por isso merece apreço e aplicação generalizada a nível mundial.

A ideia fundamental da autorização consiste em abolição de interdições. Estas interdições ou limitações que são aplicáveis à generalidade das pessoas são abolidas quando satisfizerem certas condições. A título exemplificativo, a condução de automóveis é proibida para a generalidade de pessoas, mas, é permitida àqueles que obtêm carta de condução, e nisto consiste a respectiva autorização. A condução de automóveis é condicionada à autorização porque esta acção é potencialmente perigosa embora possa ser vantajosa para o condutor em virtude de aumentar em grande medida a eficiência. A finalidade da autorização é submeter a perigosidade ao controlo.

Em virtude do seu grau de controlo, distinguem-se:

- autorização especial, como a porte de armas;
- autorização genérica, como a exploração de minas;
- autorização sob a forma de simples registo desde que estejam satisfeitas as condições publicadas e fixadas legalmente;
- instituições de reconhecimento de habilitações profissionais, etc.

Nos últimos anos, foi criada uma série de instituições de exames anuais no âmbito do sistema de autorização. Foram generalizadamente criadas, na maioria das áreas, instituições de autorização; em quase todas as leis, diplomas legislativos e regulamentos foram criadas instituições de deferimento e aprovação. Se bem que na prática muitas das instituições de autorização demonstrem a sua aplicabilidade, a criação destas instituições apresenta-se pouco harmonizada e até caótica, uma vez que não existe uma lei nacional que regule as matérias de autorização administrativa. Assim, algumas matérias que não deveriam sujeitar-se à autorização estão englobadas no âmbito da competência dos serviços administrati-

vos. Deste fenómeno, merecem especial consideração os nexos entre as autorizações e as respectivas taxas, porque as taxas provenientes de uma autorização, um deferimento e um exame anual passam a ser fonte de receitas dos respectivos serviços administrativos, sendo provavelmente isto a razão principal de criação de autorização sem justa causa. O outro aspecto a considerar é a criação de instituições de autorização e o respectivo processo. Por um lado, não se encontra nenhuma limitação às competências para a criação de autorizações. Assim, os Governos ou os seus órgãos ou até os serviços dependentes destes órgãos criam por iniciativa própria instituições de autorização, o que determina a existência de montes de formalidades a tratar, desrespeitando os princípios de celeridade e facilidade e causando crises ocultas de corrupção. Por outro lado, ainda não foram estabelecidas muitas instituições complementares, tais como a de audiência, proibição de contacto unilateral, prazo para a resposta, validade, publicação de critérios e condições necessárias para a concessão de autorização, etc.. Deste modo, é absolutamente necessária a elaboração e aprovação de uma lei que regule as matérias de autorização administrativa com força geral para a regularização e o aperfeiçoamento do respectivo sistema de autorização. A elaboração desta lei já está contemplada no Plano Legislativo da Comissão Permanente da IX Legislatura da Assembleia Popular Nacional. Esperamos que a aprovação desta importantíssima Lei possa vir a concretiza-se o mais breve possível.

2.2. As instituições de sanção administrativa:

Sanção administrativa é uma instituição que se consubstancia em aplicar sanções, nos termos da lei, às pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações que violem a ordem administrativa. Esta instituição é muito importante para a administração do Estado e um dos três grandes tipos de responsabilidades legais perante o Estado (sendo os restantes dois tipos, a responsabilidade criminal e a civil). A Lei de Sanção Administrativa foi aprovada pela Assembleia Popular Nacional em 1996, sendo os seus princípios e regimes essenciais os seguintes:

Em primeiro lugar, a Lei de Sanções Administrativas estabelece vários princípios com força obrigatória geral:

1.º Princípio da Legalidade: qualquer sanção aplicada pelos serviços administrativos deve ser expressamente prevista na lei e não há lugar a aplicar sanção sem disposição expressa na Lei. Este princípio e o Princípio de Legalidade do Direito Criminal constituem estacas na construção

do Estado de Direito Socialista. Assim, só podem aplicar sanções a quem pratique uma acção expressamente proibida pela lei e a que é aplicável uma sanção.

2.º Princípio da Proporcionalidade: as sanções aplicadas devem ser adequadas aos factos e às circunstâncias da infracção e aos prejuízos para a sociedade, não podendo ser excessivamente severas nem demasiadamente leves. Este Princípio que também é conhecido pelo Princípio da Justiça na aplicação da sanção, merece aplicação generalizada, quando os serviços administrativos tomarem decisões desfavoráveis aos administrados.

3.º Princípio da Audiência: nos termos da Lei de Sanção Administrativa, é obrigatório ouvir a exposição e o contraditório dos interessados antes da tomada de decisão, sob pena da nulidade da sanção administrativa aplicada. Por conseguinte, foi também adoptado o trâmite de audiência no procedimento para aplicação de sanção administrativa, segundo o qual os interessados podem requerer audiência caso as sanções a aplicar sejam eventualmente graves. Tudo isto demonstra que o Estado procura aperfeiçoar gradualmente um princípio jurídico de relevância: antes de tomar uma decisão que põe em causa os direitos cívicos, é obrigatório ouvir as opiniões dos interessados. Isto é o significado inerente à democracia socialista vigente no Estado, e, a audiência é a consagração deste princípio democrático na lei e a institucionalização do mesmo princípio.

Em segundo lugar, sobre a constituição de sanções administrativas: constituição, também conhecida pela criação, refere-se à definição de acções a que são aplicáveis sanções, e ao reconhecimento da aplicação de sanções nos termos da lei. A Lei de Sanção Administrativa separa pela primeira vez as competências de constituição das competências de fixação. A fixação é a definição pormenorizada a operar pelas normas jurídicas de hierarquia inferior com respeito ao âmbito de acções, tipos e amplitude de sanção pré-estabelecidos nas normas jurídicas de hierarquia superior. São medidas sancionatórias que limitam os direitos pessoais e o direito de propriedade aplicáveis às pessoas singulares, às pessoas colectivas e às demais organizações, direitos que são dos mais essenciais de entre os direitos fundamentais cívicos. As sanções administrativas só podem ser constituídas pela lei, quer isto dizer, a constituição de sanções administrativas faz parte das competências legislativas exclusivas do Estado. No entanto, como, em termos reais, o Estado não tem condições

para monopolizar a criação de todas as sanções administrativas, torna-se necessário atribuir uma porção destas competências a outros órgãos do Estado. Nos termos da Lei de Sanção Administrativa, o âmbito de competências de criação susceptíveis de ser exercidas através de regulamentos administrativos são mais largos que o das competências que podem ser exercidas sob a forma de diplomas legislativos locais, enquanto as competências a exercer sob a forma de regulamento são menos que os decretos locais: sob a forma de regulamento administrativo, podem ser criadas todas as sanções, excepto as de privação de liberdade, pelos diplomas legislativos locais não podem ser criadas nem sequer sanções de revogação de licenças de exploração de empresas, enquanto através de regulamentos só podem ser criadas sanções de advertência e de multa. Por meio dos restantes diplomas normativos não pode ser criada sanção alguma. Isto é uma expressão concreta do Princípio da Reserva da Lei consagrado na Lei de Sanção Administrativa e serve de exemplo para demais legislação com implicação nos direitos cívicos fundamentais.

Em terceiro lugar e sobre o procedimento para aplicação de sanções administrativas: as normas relativas ao procedimento para aplicação de sanções administrativas constantes da Lei de Sanção Administrativa são as mais pormenorizadas relativamente aos procedimentos de actos administrativos concretos na R.P.C.. O procedimento para aplicação de sanções administrativas é constituído por duas partes integrantes: o procedimento de decisão e o procedimento de execução.

a) Os procedimentos de decisão dividem-se em procedimentos sumários e procedimentos ordinários. Os procedimentos sumários são aplicáveis às infracções em flagrante delito, enquanto os procedimentos ordinários abrangem processos de investigação e recolha de provas e de audiência. As normas sobre o procedimento de decisão constantes da Lei de Sanção Administrativa são bastante detalhadas, e muito contribuem quer para regulamentar o exercício das competências de aplicação de sanções administrativas quer para defender os direitos e interesses legítimos dos cidadãos. O processo de audiência que é adoptado pela primeira vez na legislação da R.P.C. foi absorvido pela Lei dos Preços e também foi introduzido no projecto da Lei Quadro dos poderes legislativos e dos respectivos processos. Cremos que a instituição de audiência será adoptada em maior números de leis. De notar que a instituição da audiência estabelecida na Lei de Sanção Administrativa é uma audiência em sentido estrito

ou uma audiência de tipo jurisdicional, cujo modelo é semelhante à do julgamento nos tribunais judiciais embora mais simples, pois a mesma se desenrola no sistema administrativo. Na prática, o modelo mais usado é informal, ainda mais breve e mais simples que a audiência em sentido estrito, embora seja presidida e ouvida por um oficial responsável.

b) No procedimento de execução integrado no procedimento de aplicação de sanção administrativa, existem dois aspectos que merecem atenção: primeiro, o Princípio de Separação da Decisão da Execução, que representa que as tarefas da decisão de aplicação de sanção e da cobrança de multas são atribuídas a órgãos diferentes; segundo, o princípio da não-consignação das receitas provenientes das sanções, isto é, todas as receitas provenientes das multas e de confiscação são destinadas ao cofre público, e não têm implicações na situação financeira dos serviços aplicadores das sanções. A Lei de Sanção Administrativa estabelece ainda responsabilidades legais severas para os casos de incumprimento a estes dois princípios. O exercício dos poderes do Estado não tem fins lucrativos, sendo um princípio internacionalmente consagrado, sob pena de incrementar os encargos a suportar pela população e conduzir à corrupção dos serviços administrativos.

Estes dois princípios consagrados na Lei de Sanção Administrativa devem ser também adoptados pelas demais legislações sobre actos administrativos.

2.3. Sistema de taxas administrativas:

De um modo geral, as taxas administrativas fazem parte das cobranças administrativas. Estas últimas são actos pelos quais os serviços administrativos adquirem, coercivamente e sem contrapartida, valores patrimoniais dos administrados e, dividem-se em receitas fiscais e taxas administrativas. O regime fiscal tem constituído uma instituição jurídica mais rigorosa, enquanto os problemas de cobranças abusivas de taxas são mais preocupantes. As cobranças administrativas são caracterizadas pela coercibilidade e inexistência de contrapartida. Devido às suas implicações no património dos cidadãos, as cobranças devem ser fixadas e determinadas previamente, isto é, devem ser efectuadas segundo os critérios pré-determinados pela lei. A distinção entre taxas administrativas e receitas fiscais reside em: as receitas fiscais são cobranças gerais e destinadas às despesas gerais do Estado, enquanto as taxas são cobradas de acordo com as necessidades de pagamento de despesas especiais e daí que

são cobradas especialmente. A título exemplificativo, a taxa de licença é devida pela emissão de uma licença a uma determinada pessoa, por isso os seus custos não devem ser suportados pelas receitas fiscais, mas pelo respectivo titular; as empresas que emitem matérias poluentes, cuja eliminação origina despesas especiais do Estado, devem pagar uma taxa de poluição no sentido de contribuir para os seus encargos. As cobranças administrativas são generalizadas em todas as áreas, sendo algumas legalmente criadas e necessárias, enquanto outras são abusivamente estabelecidas. Pelas seguintes razões, julga-se que a essência para a resolução dos problemas de cobranças abusivas é submetê-las à regulamentação da lei:

1.^a As taxas têm implicações nas propriedades dos cidadãos, deste modo, devem ser criadas, tal como as receitas fiscais, exclusivamente sob a forma de lei, ou, sob a forma de regulamento administrativo ou regulamento, quando devidamente autorizado; e, não podem ser criadas por diplomas normativos de hierarquia inferior à do regulamento, observando o mesmo princípio consagrado na sanção administrativa;

2.^a Devem obedecer ao princípio de despesas especiais pagas pelas receitas especiais, distinguindo melhor as taxas das receitas fiscais, efectuando uma inventariação das taxas criadas e acelerando o processo de transformação de taxas em receitas fiscais quando tal for necessário;

3.^a A cobrança das taxas deve ser efectuada pelos serviços administrativos para o efeito legalmente competentes;

4.^a O recebimento das taxas deve rigorosamente obedecer ao procedimento legalmente estabelecido. Às pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações que não estejam de acordo com as decisões sobre as taxas cabe assistência jurídica e devem ser facultados meios de recursos hierárquicos e contenciosos. Neste momento, o Partido e o Governo estão a fazer diligências para regularizar as matérias de cobrança de taxas, sendo resolução radical a regulamentação pelo direito.

2.4. Sistema de coerção administrativa:

A coerção abrange três instituições:

- Execução administrativa coerciva: no caso de as pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações não cumprirem as obrigações estabelecidas pelos serviços administrativos, os órgãos do Estado podem obrigá-las a cumprir as mesmas obrigações. Constituem exemplos a remoção e demolição de prédios e venda de bens em hasta pública;

- Medidas de coerção administrativa: actos coercivos praticados pelos serviços administrativos, nos termos da lei com implicações na pessoa ou nas propriedades das pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações, no sentido de prevenir ou impedir a ocorrência de acções prejudiciais ou de consequências prejudiciais, tais como: detenção, apreensão, penhora e imobilização;
- Coerção imediata: medidas tomadas oficiosamente e nos termos da lei pelos serviços administrativos no caso de graves calamidades ou acidentes ou de outras situações de emergência que põem em causa os interesses do Estado, da sociedade, da colectividade ou de indivíduos, tais como o isolamento obrigatório dos indivíduos com doenças contagiosas.

Estes três instituições que são entre si diferentes nos aspectos de natureza e conteúdo, são todos meios coercivos, daí que podem ser chamadas coerção administrativa. A coerção administrativa traduz-se em medidas necessárias a adoptar pelos serviços administrativos com o objectivo de manter a boa ordem económico-social, garantir a exequutoriedade das decisões administrativas, corrigir as situações de violação, e proteger os direitos e interesses legítimos dos cidadãos e os bens públicos. No entanto, como estes meios têm implicações nos direitos pessoais, direito de propriedade privada e demais direitos fundamentais dos cidadãos, o exercício destas competências deve ser cauteloso, sujeito a controlo rigoroso e de acordo com o procedimento legal, de forma a evitar eventuais abusos.

Na prática administrativa, alguns aspectos já se encontram institucionalizados, a título exemplificativo:

1.º No que diz respeito à execução coerciva administrativa, nos termos das normas existentes, ela em regra é realizada através dos Tribunais Populares, enquanto a execução coerciva pelos próprios serviços administrativos constituem excepções. A existência destas excepções pressupõe a atribuição de competências nos termos da lei e, as competências de execução administrativa só podem ser exercidas quando a lei assim determina, caso contrário, a execução coerciva tem que ser processada pelos Tribunais Populares. Esta instituição é bem diferente da análoga do estrangeiro. Nos países de sistema jurídico anglo-americano, as competências de execução coerciva pertencem ao Poder Judicial, por isso, a execução coerciva por iniciativa da Administração só pode ser realizada

através de interposição de acção judicial, enquanto nos países do sistema jurídico continental como Alemanha e Áustria, as competências de execução coerciva são consideradas uma fatia do Poder Administrativo, mas carecem de atribuição de competências prévia pela lei. Na R.P.C., tomando em consideração a eficiência administrativa e a protecção dos interesses dos cidadãos, adopta-se uma resolução intermédia entre os dois sistemas, assim, estabelece-se que as competências de execução coerciva da administração sejam definidas pela lei.

2.º A propósito das medidas de execução administrativa, geralmente, a definição destas medidas compete aos serviços administrativos só quando a lei ou regulamento administrativo assim estabelecer. Na prática parece existirem mais problemas nesta área, dos quais a instituição de correcção com trabalho forçado merece especial consideração. Segundo a letra da lei, trata-se de uma medida de educação coactiva mas, em termos da sua natureza, é uma das sanções administrativas. No entanto, como a correcção com trabalho forçado não está abrangida no âmbito de sanções administrativas, até ao momento, é ainda tratada como uma das medidas coercivas. Os diversos problemas existentes na prática urge a Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional a tomar decisão quanto a esta instituição que tem implicação nos direitos pessoais.

As deficiências comuns às referidas instituições consistem em que a lei pouco dispõe com rigor e em concreto o procedimento do seu exercício, que é justamente garantia fundamental para a correcta sobre aplicação desses meios. A aprovação da Lei de Medidas de Coerção Administrativa já está contemplada no Planeamento Legislativo da Comissão Permanente da IX Legislatura da Assembleia Popular Nacional e no momento encontra-se em fase de elaboração.

2.5. Sistema de arbitragem e sentença administrativa:

Trata-se de um sistema em que os serviços administrativos, na qualidade de intermediários, proferem decisões arbitrais e sentenças no sentido de dirimir conflitos civis ou litígios administrativos. É também denominado pelo sistema de justiça administrativa, para distinguir dos actos administrativos em geral (o sistema de recursos hierárquicos que visa resolver os litígios administrativos no âmbito dos serviços administrativos será abordado na parte de fiscalização administrativa).

A resolução dos conflitos civis deveria caber aos tribunais judiciais, mas, com a evolução da sociedade moderna, a resolução dos conflitos

envolve maiores capacidades técnicas e especializadas e em última análise, o número de trabalhadores dos tribunais judiciais é limitado, enquanto os serviços administrativos têm grande número de trabalhadores e peritos em todas as áreas. Daí que, é necessária uma decisão prévia no âmbito dos serviços administrativos, da qual cabe recurso judicial. Ainda por acima, a adopção de um processo para-judicial e a natureza administrativa do sistema de arbitragem e sentença administrativa — procedimento relativamente simples e a gratuito — fazem-no cada vez mais popular. Submeter os conflitos civis relativos às actividades administrativas à arbitragem administrativa constitui já uma tendência universal. No Reino Unido, já foram criados mais de duas mil casas de arbitragem administrativa, enquanto o sistema de justiça administrativo nos Estados Unidos é também um sistema análogo.

Conforme a Lei da R.P.C., foi instalado um sistema de arbitragem e julgamento administrativo, ao qual compete, entre outras matérias:

- O reconhecimento dos direitos dos recursos naturais, nomeadamente direitos de propriedade e direitos de uso dos recursos naturais, tais como as terras, as minas, as águas, as florestas, as áreas montanhosas, as pradarias, as terras não cultivadas, as praias e os troços de mar;
- As indemnizações civis, tais como os julgamentos no âmbito de indemnizações civis previstas no Regulamento de Sanção na Administração de Segurança Pública;
- Os julgamentos no âmbito dos casos de patente e marcas submetidos às Comissões de Revisão das Matérias de Patentes e de Revisão das Matérias de Marcas, nos termos da Lei das Patentes e da Lei das Marcas, incluindo litígios administrativos e conflitos sobre o reconhecimento dos direitos cívicos.

A criação destas instituições é absolutamente necessária, só que as deficiências comuns residem na falta de regulação sobre o procedimento de arbitragem e decisão.

2.6. Sistema de procedimento administrativo:

Muitos dos países já fizeram a sua lei de procedimento administrativo. Tal aconteceu nos países circunvizinhos da R.P.C. como o Japão e a Coreia do Sul, e também na Região Administrativa Especial de Macau onde foi aprovado o Código de Procedimento Administrativo. A codificação das normas de procedimento administrativo talvez seja um dos

eventos de maior relevância no âmbito do direito administrativo no séc. XX. O procedimento administrativo é o procedimento segundo o qual os serviços administrativos praticam actos administrativos e é um conjunto de normas jurídicas que regulam, para realizar os fins dos próprios serviços administrativos, os trâmites que devem decorrer e as formas que devem adoptar, bem como os espaços temporais e as sequências para a realização dos mesmos trâmites e formas. Na realidade, os procedimentos são programas de operação. Os direitos e deveres constantes nas normas positivas jamais podem ser realizados sem as garantias de natureza processual. Naturalmente, os procedimentos são vagos e insignificantes, se não houver normas positivas. Na prática, os problemas de falta de operacionalidade são sempre consequências da falta de normas processuais concretas. O procedimento é a garantia fundamental de correctas decisões administrativas e da sua correcta execução, da promoção de eficiência administrativa, bem como de defesa dos interesses e direitos dos cidadãos. O procedimento administrativo contempla três vertentes: o procedimento de legislação administrativa; o procedimento da prática de actos administrativos concretos pelos serviços administrativos; e, o procedimento de revisão judicial dos actos administrativos. Na R.P.C. já foi aprovada a Lei do Contencioso Administrativo que resolve os problemas da área do procedimento de revisão judicial, enquanto o procedimento de legislação administrativa será resolvido pela Lei Quadro dos poderes legislativos e dos respectivos processos. Deste modo, a lei de procedimento administrativo terá como objecto principal o procedimento da prática de actos administrativos concretos. Logo após a promulgação da Lei do Contencioso Administrativo em 1989, foram convocados peritos no sentido de fazer estudos no âmbito da Comissão de Trabalho de Assuntos Jurídicos, subordinada à Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional sobre a eventual legislação do procedimento administrativo. Mas, em virtude dos problemas então existentes na elaboração de uma lei integradora do procedimento administrativo tais como o domínio incompleto dos conhecimentos sobre o procedimento administrativo, em termos teóricos e práticos e a ignorância da importância do mesmo, foi determinado que a elaboração da Lei de Procedimento Administrativo fosse adiada até que fossem reunidas todas as condições e que se procedesse, antes de tudo, à elaboração de leis avulsas para regular os meios mais usados pelos serviços administrativos no contexto da execução do sistema de economia do mercado, isto é, sobre a sanção admi-

nistrativa, autorização administrativa, coacção administrativa e taxas a cobrar pelos serviços administrativos. Assim, foi elaborada em primeiro lugar a Lei de Sanção Administrativa que clarifica o procedimento a adoptar pelos serviços administrativos na tomada de uma decisão desfavorável aos direitos pessoais e direitos patrimoniais das pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações. A Lei de Autorização Administrativa, que se encontra em fase de elaboração neste momento, regulará o procedimento pelo qual os serviços administrativos tomam um decisão favorável ou de concessão de um benefício às pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações.

O procedimento aplicação de sanção administrativa e o procedimento de autorização administrativa são importantes mas pouco semelhantes. Embora assim seja, estes dois procedimentos são apenas duas de entre numerosas vertentes do procedimento administrativo. Nos recentes anos, o procedimento administrativo começou a ser prezado; por isso nalgumas leis avulsas foram estabelecidos os respectivos procedimentos, embora simples e pouco uniformes. Assim, numa perspectiva projectada ao futuro, é ainda necessário elaborar uma lei integradora do procedimento administrativo que sirva de guia processual primária de todos os actos administrativos e que permita evitar as repetições de normas consagradas em variadas leis avulsas que regulam trâmites comuns a todos os actos. Julga-se que estão a ser criadas condições necessárias à elaboração da Lei de Procedimento Administrativo, esperando-se que possa ser incluída a elaboração da mesma Lei no próximo Plano Quinquenal de Legislação.

3. DA LEGISLAÇÃO SOBRE A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A fiscalização Administrativa é uma das partes integrantes e essenciais do sistema de fiscalização do Estado, uma vez que o Executivo é sempre o órgão do Estado a que é atribuída a maior fatia do Poder, com maior número de trabalhadores, mais decisivo para o desenvolvimento do Estado e da sociedade, e que mantém uma relação mais íntima com a massa popular. Todos os países têm o seu sistema de fiscalização administrativa e o da R.P.C. é bastante completo, só que o problema consiste na maximização das suas funções. Além das actividades de fiscalização a exercer pelas Assembleias Populares e suas Comissões Permanentes em relação aos Governo de diversos níveis, é de sublinhar a fiscalização in-

terna do sistema administrativo e a fiscalização a efectuar pelos órgãos judiciais.

Na fiscalização interna integrada no sistema administrativo destaca-se a fiscalização hierárquica - actividades de fiscalização desenvolvidas pelo órgão hierarquicamente superior - e a fiscalização especializada. Umas instituições de fiscalização hierárquica já foram consagradas na lei, enquanto outras nas regras internas, sendo de realçar as seguintes: apresentação do relatório das actividades, exames sobre a execução da lei, apreciação e aprovação, registo para efeito de verificação, bem como, o regime de classificação de serviço e o regime disciplinar. O regime de recursos hierárquicos criado pela Lei de Recursos Hierárquicos recentemente aprovada pode ser considerado uma forma de fiscalização hierárquica, se bem que seja uma fiscalização.

O regime de recursos hierárquicos é uma forma extraordinária de fiscalização no interior do sistema administrativo com o qual as pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações que vejam os seus direitos e interesses legítimos lesados por actos administrativos praticados por serviços administrativos podem recorrer aos serviços administrativos hierarquicamente superiores àqueles para revisão das decisões originárias.

Os recursos hierárquicos são, na realidade, fiscalização dos actos dos órgãos hierarquicamente inferiores pelos seus superiores, e daí que são diferentes das acções administrativas. Nos termos da Lei de Recursos Hierárquicos recentemente aprovada, o âmbito de recursos hierárquicos é mais vasto que o das acções administrativas, por outras palavras, dos actos administrativos concretos que violem os direitos e interesses dos cidadãos, com excepção das decisões nas áreas de sanções disciplinares e de pessoal, cabe sempre recurso hierárquico. Ainda por cima, as pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações podem solicitar, como incidente do recurso hierárquico, a apreciação da legalidade dos diplomas normativos de hierarquia igual ou inferior ao regulamento e que sirvam de fundamentação do acto administrativo recorrido. Devido a isto, o âmbito actual de recursos hierárquicos está mais largo que o consagrado no revogado Regulamento de Recursos Hierárquicos. Entretanto, nos recursos hierárquicos, as pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações podem igualmente solicitar a apreciação da legitimidade dos actos administrativos concretos, para além da legalidade dos mesmos actos. Isto reflecte a natureza de supervisão administrativa de

recursos hierárquicos e nas acções administrativas, por sua vez, os Tribunais Populares são apenas competentes para conhecer a legalidade, mas não conhecer, em princípio, a razão e legitimidade dos actos, para além das sanções administrativas.

Os recursos hierárquicos não só permitem a fiscalização dos actos praticados pelos órgãos subordinados, mas também se trata de um meio de assistência pelo qual as pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações pedem aos órgãos hierarquicamente superiores uma decisão justa sobre os actos com os quais não estão de acordo. Deste modo, o ponto fulcral do sistema de recursos hierárquicos reside na tomada de decisão justa que possa garantir os direitos e interesses legítimos dos recorrentes. Nos termos da lei, para além de alguns casos em que há lugar a recursos hierárquicos necessários, na maioria dos casos, os recursos hierárquicos são facultativos, isto é, podem fazer recursos hierárquicos antes de interpor acções judiciais, ou interpor directamente recursos judiciais sem fazer recursos hierárquicos. Caso as devassas dos recursos hierárquicos não se preveja que haja lugar a uma solução justa, o administrado poderá fazer directamente recursos judiciais deixando de recorrer hierarquicamente.

A propósito das actividades de fiscalização especializada efectuadas pelos serviços de auditoria e pelos serviços de fiscalização, foram aprovadas na R.P.C. a Lei de Auditoria e a Lei de Fiscalização Administrativa. Nos termos da Lei de Auditoria, a auditoria, no âmbito de fiscalização interna do Governo, tem como objecto a execução do orçamento dos serviços dependentes do Governo do mesmo nível e dos Governos de nível inferior, a gestão e aplicação dos fundos não sujeitos aos regimes sobre encerramento de contas e orçamento, bem como a situação financeira e receitas e despesas dos fundos de segurança social geridos pelos serviços de administração ou atribuídos às associações sociais, fundos provenientes de contribuições de caridade social, e demais fundos. No exercício das suas funções, os serviços de auditoria têm os seguintes poderes: poder de ser informado, poder de verificação, poder de investigação, poder de impedimento e tomada de medidas, poder de informar e poder de disposição, etc. Nos termos da Lei de Fiscalização Administrativa, a fiscalização administrativa consiste em os serviços de fiscalização exercerem a superintendência quanto à eficiência e corrupção dos serviços administrativos e seus funcionários públicos. No exercício das suas funções, os serviços de fiscalização são dotados de amplos poderes para

verificação, investigação e de propor sanções. No que diz respeito à fiscalização interna, o ponto fulcral é a maximização das suas funções nos termos da lei.

As instituições mais privilegiadas na área de fiscalização administrativa são a acção administrativa e o regime de indemnização pelo Estado. Foram aprovadas a Lei do Contencioso Administrativo e a Lei de Indemnização pelo Estado que são bastante completas. Acção administrativa, também conhecida pela instituição de «o povo mover acção contra o Governo», é um meio pelo qual os tribunais judiciais apreciam a legalidade dos actos administrativos concretos praticados pelos serviços administrativos. As acções administrativas demonstram grande utilidade na área de fiscalização administrativa, uma vez que o seu processo é rigoroso. O número de acções administrativas cresceu bastante, de milhares no início da criação para centenas milhares de acções registadas no ano de 1998.

A instituição da acção administrativa é uma instituição privilegiada para a defesa dos interesses legítimos dos cidadãos e é simultaneamente importante para harmonizar as relações entre os serviços administrativos e os cidadãos e para manter a estabilidade social. As acções administrativas desempenham funções promotoras da legalidade administrativa para os serviços administrativos, com base na fiscalização efectuada. A Lei do Contencioso Administrativo estabelece pela primeira vez o critério para distinguir a legalidade da ilegalidade, no âmbito de actos administrativos concretos: só são legais e merecem decisões favoráveis dos tribunais populares os actos administrativos concretos que sejam devidamente fundamentados (que se baseiam nos factos), que sejam praticados com correcta aplicação da lei (nos termos da lei) e que dêem cumprimento ao procedimento legalmente estabelecido. Sujeitam-se à revogação, derrogação ou alteração conforme sentenças dos tribunais populares os actos administrativos concretos praticados com falta de fundamentos essenciais, que sejam praticados com incorrecta aplicação da lei, que sejam praticados sem dar cumprimento ao procedimento legal, com usurpação ou abuso de poder. Justamente com o impulso da Lei do Processo Administrativo, o princípio de legalidade administrativa tem determinado o cumprimento consciente e generalizado da lei pelos serviços administrativos. O mesmo princípio já está contemplado no Relatório das Linhas de Acção Governativa, e passa a ser uma linha fundamental de administração dos Governos de todos os níveis.

Nos termos da Lei do Contencioso Administrativo, os Tribunais Populares são competentes a conhecer a legalidade dos actos administrativos concretos, enquanto a razão e a legitimidade não são conhecidas em regra. No julgamento, os mesmos Tribunais estão sujeitos à lei, tomando como referência os regulamentos.

As normas referentes ao ónus da prova que recai sempre sobre réu são as regras mais importantes consagradas na Lei do Contencioso Administrativo. Se bem que as acções administrativas tenham como objectivo conhecer a legalidade dos actos administrativos, é natural que o ónus de prova seja assumido pelo réu — serviços administrativos. Assim, caso não consiga apresentar provas suficientes para justificar a legalidade dos seus actos administrativos concretos, o réu deve responsabilizar-se pelas consequências desfavoráveis fixadas na sentença.

A Lei de Indemnização pelo Estado e a Lei do Contencioso Administrativo são do mesmo género, pois ambas têm como objecto a fiscalização da legalidade dos actos administrativos. O regime de indemnização administrativa criado pela Lei de Indemnização pelo Estado visa a prossecução e o desenvolvimento do sistema de acção administrativa. Podemos afirmar que, com a criação do referido regime de indemnização, reforça-se a fiscalização ao cumprimento da legalidade administrativa pelos serviços administrativos.

Os respectivos regimes criados pela Lei do Contencioso Administrativo e pela Lei de Indemnização pelo Estado são regimes jurídicos modernizados e adequados às necessidades do desenvolvimento do ordenamento jurídico-democrático e da defesa dos direitos do homem. São regimes avançados do ramo do Direito Administrativo as instituições consagradas na Lei do Contencioso Administrativo sobre o ónus da prova assumido pelo réu e a execução coerciva nos casos de incumprimento das sentenças, bem como as consagradas na Lei de Indemnização pelo Estado no que diz respeito ao princípio de imputabilidade, com pressuposto na ilegalidade e à responsabilidade de indemnização pelo prejuízo causado pelos facto e acto. Existem ainda alguns problemas no funcionamento dos sistemas de acção administrativa e de indemnização pelo Estado. Em relação a um país com uma população de 1,200 milhões, o número de acções administrativas é bastante reduzido, uma vez que as pessoas singulares, pessoas colectivas e demais organizações não conhecem, não sabem ou não ousam aproveitar as referidas «armas jurídicas» para defender os seus direitos e interesses legítimos, em face de interfe-

rências exercidas por todas as partes. No próximo ano em que comemora o 10.º aniversário da entrada em vigor da Lei do Contencioso Administrativo, espera-se que a Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional proceda a uma verificação geral sobre a execução da mesma Lei.

A Lei de Indemnização pelo Estado da R.P.C. difere das leis análogas dos países ocidentais por contemplar indemnizações administrativas e criminais (cumprimento da pena de prisão injusta). Na prática, existem mais problemas na parte de indemnização criminal, especialmente no procedimento desta. Além disso, na fixação da quota de indemnização a pagar pelo Estado, a ignorância das responsabilidades pelos prejuízos derivados dos actos ilegais é também um dos grandes problemas existentes no regime de indemnização pelo Estado. Deste modo, é necessário alterar a mesma lei.

Foram apresentadas as instituições jurídicas de maior relevância do direito administrativo da República Popular da China. Do exposto, verifica-se que umas instituições estão completas, enquanto outras ainda estão em via de criação e aperfeiçoamento, revelando isto que Assembleia Popular Nacional e a sua Comissão Permanente têm ainda imensas tarefas legislativas na área administrativa. No entanto, a tarefa mais difícil é reforçar a fiscalização dos serviços administrativos, com vista a pôr em execução efectiva as instituições jurídicas já estabelecidas, no sentido de implementar o princípio de legalidade administrativa conforme as instruções emitidas no XV Congresso do Partido e de garantir os direitos dos cidadãos, e de construir Governos incorruptos, activos, pragmáticos e eficientes.

Estes são alguns dos meus conhecimentos sobre o conteúdo básico do direito administrativo destinados à informação da Comissão Permanente da Assembleia Popular Nacional. Agradeço pelas eventuais correcções e críticas.