

## Garantias dos administrados

Por António Cipriano da Silva

**A Administração Pública é uma estrutura complexa e heterogénea. O Estado de Direito, consciente das falhas próprias das organizações humanas, postulou um conjunto de mecanismos de controlo da eficiência e da legalidade da sua actuação. O cidadão tem, assim, a possibilidade de defender os seus direitos utilizando os recursos jurídicos ao seu dispor.**



António Cipriano da Silva  
Licenciado em Gestão  
TOC n.º 67 703

O funcionamento de uma sociedade tem como célula social elementar uma estrutura político-administrativa denominada de Estado. Como refere Freitas do Amaral, o Estado será uma «comunidade constituída por um povo que a fim de realizar as suas ideias de segurança, justiça e bem-estar se assenhoreia de um território e nele institui por autoridade própria o poder de

dirigir os destinos nacionais e de impor as necessárias normas essenciais à vida quotidiana.»

O Estado desempenha, assim, uma multiplicidade de funções nas sociedades contemporâneas. Essas funções não se limitam à garantia da ordem, da justiça e da segurança dos cidadãos, pois o Estado intervém nas esferas sociais e económicas redistribuindo os rendimentos, produzindo bens e serviços essenciais ou implementado políticas económicas no sentido de incentivar o investimento, bem como combater problemas como a inflação ou o desemprego. A ciência económica identifica como funções nucleares do Estado a eficiência (corrigir as falhas do mercado, designadamente as limitações à concorrência perfeita), a produção de bens e serviços essenciais; a equidade (promover a justiça social e corrigir a repartição dos rendimentos, no sentido da diminuição das assimetrias, isto é, actuar no sentido de conseguir-se uma distribuição dos bens produzidos, mais ou menos igualitária entre todos os elementos da sociedade, através dos impostos, segurança social e controlo dos preços); e a estabilidade (intervir no sentido de resolver desequilíbrios provocados pela inflação e pelas recessões económicas).

Tendo em conta que toda a dinâmica societária se baseia na dicotomia recurso/necessidades, compete ao Estado, enquanto pessoa jurídica de raiz constitucional a procura de um equilíbrio entre estas duas grandezas contraditórias, nomeadamente desenvol-

vendo uma actividade que procure a concretização dos interesses públicos inerentes à satisfação das necessidades colectivas. Ora, a prossecução do interesse público é consubstanciada por uma estrutura orgânica denominada de Administração Pública. A Administração Pública no seu sentido orgânico é composta por uma variedade de entidades e órgãos que procuram, por via do seu comportamento, a prossecução de interesses públicos previstos e especificados na lei. Efectivamente, toda a actividade administrativa enquanto mecanismo do poder político subordinada à função legislativa se funda no princípio da legalidade, ou seja, nos interesses públicos, estando a forma de realização dos mesmos sujeitos à lei. Mas o controlo da actividade da Administração Pública não se fica pela vinculação jurídica absoluta à lei em sentido estrito. A Administração Pública (AP) e os seus serviços (como as repartições de finanças) estão vinculados tendencialmente por um conjunto de princípios previstos no Código de Procedimento Administrativo (CPA), como sejam a igualdade, proporcionalidade, imparcialidade, justiça e boa-fé, os quais, em última análise, defendem os cidadãos de eventuais abusos e discricionariedades excessivas da Administração Pública.

### Estrutura da Administração Pública

A estrutura da Administração Pública subdivide-se em dois grandes grupos: Administração Pública Estadual (exercida directamente pelos órgãos e serviços do Estado) e Administração Pública Autónoma (pessoas colectivas que não são criadas pelo Estado, mas que prosseguem interesses específicos das colectividades que as instituíram). A Administração Pública Estadual tem duas dimensões: a directa (exercida directamente pelo Estado) e a indirecta composta pelos institutos públicos, entidades públicas empresariais e as fundações e asso-

ciações criadas por entidades públicas. Quanto à Administração Pública Autónoma, esta é composta essencialmente por entidades de cariz territorial como as autarquias locais e as regiões autónomas. As primeiras estão sujeitas a uma descentralização administrativa, baseada no princípio da autonomia local e da subsidiariedade, sendo composta por três tipos: municípios, freguesias e regiões administrativas. Quanto às regiões autónomas estas incorporam os valores da descentralização política, ou seja, poder regulamentar e legislativo.

Na sua actuação quotidiana a Administração Pública toma decisões que afectam em várias dimensões os interesses económicos e patrimoniais dos cidadãos. Ora, a Administração Pública, juridicamente, actua por via de três instrumentos: regulamentos, contratos administrativos e actos administrativos. Os regulamentos administrativos são normas jurídicas emanadas de uma autoridade administrativa ao abrigo de uma lei para o efeito, com carácter geral e abstracto. Já o mais vulgar acto jurídico da Administração Pública é o acto administrativo. Este, de acordo com o artigo 120.º do CPA traduz-se nas decisões da administração que ao abrigo de normas de direito público, visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta. Estes podem ser impositivos, como sejam os comandos ou instruções, ou permissivos (autorizações, licenças ou admissões) tendo a obrigação de ser fundamentados sempre que:

- a) Nuguem, extingam, restrinjam ou afectem por qualquer modo direitos ou interesses legalmente protegidos ou imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- b) Decidam reclamação ou recursos;
- c) Decidam em contrário de pretensão ou oposição formulada por interessado, ou de parecer, informação ou proposta oficial;
- d) Decidam de modo diferente da prática habitualmente seguida na resolução de casos semelhantes, ou na interpretação e aplicação dos mesmos princípios ou preceitos legais;
- e) Impliquem revogação, modificação ou suspensão de acto administrativo anterior.

Ou seja, têm obrigatoriamente que ser fundamentados sempre que o seu conteúdo seja desfavorável ao interessado sob pena de serem anuláveis. Facilmente se conclui que a Administração Pública tem um conjunto vasto de poderes que regularmente incide sob a esfera jurídica dos particulares. Não sendo o hábito, existem situações de abuso em que os direitos dos administrados são ilicitamente violados por comportamentos da Administração

Pública. Compreende-se que um Estado de Direito tenha de ter previsto um conjunto de mecanismos que permitam aos particulares a defesa dos seus direitos, sempre que entendam que a Administração Pública os lesou, ou ameaça lesá-los. O nosso sistema jurídico postulou três tipos de garantias dos administrados: garantias políticas; garantias administrativas; garantias contenciosas.

Nas garantias políticas temos o denominado direito de resistência previsto no artigo 21.º da Constituição da República Portuguesa segundo o qual, todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública.

Quanto às garantias administrativas, estas efectivam-se através dos órgãos da Administração Pública, utilizando os instrumentos e controlos internos e de mérito de legalidade. As garantias administrativas subdividem-se em petições e impugnações. No que concerne às garantias petições, estas não pressupõem a prévia prática de um acto administrativo e incluem: o direito de petição regulado na Lei 43/90, segundo o qual os particulares podem solicitar junto dos órgãos da Administração Pública a tomada de providências que considerem necessárias; o direito de representação, faculdade de alertar um órgão da administração pública responsável por uma determinada decisão para as consequências desta; o direito de denúncia, faculdade de chamar à atenção da Administração Pública para uma situação que esta tenha a obrigação de averiguar; e o direito de oposição administrativa, possibilidade de contestar as decisões de um órgão da Administração Pública pretende tomar. Ao nível das garantias administrativas petições uma chamada de atenção para a figura do Provedor de Justiça. O estatuto do Provedor de Justiça encontra-se previsto na Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, alterada pela Lei n.º 30/96, de 14 de Agosto. Esta é uma figura constitucional cuja característica mais relevante é a falta de poder decisório para revogar actos administrativos. Todavia, por ser um órgão amplamente mediático, dispõe de um poder de influência e persuasão que induz, na maioria das vezes, a administração a seguir o desiderato das suas recomendações e pareceres, circunscrevendo a sua actuação no âmbito dos princípios da legalidade, informalismo e contraditório. Nos seus instrumentos de trabalho encontramos as recomendações através dos quais convida a Administração Pública a agir de determinada forma, as inspecções com as quais procura determinar como funcionam os serviços públicos, o relatório anual que envia à Assembleia da Re-

pública e o recurso aos meios de Comunicação Social, enquanto mecanismos de pressão sobre a Administração Pública.

No que concerne às garantias impugnatórias, estas pressupõem a existência prévia de um acto administrativo, e consubstanciam-se num meio de ataque a esse acto, podendo basear-se quer no mérito quer na legalidade do acto administrativo em causa. No âmbito das garantias administrativas impugnatórias encontramos dois instrumentos: a reclamação e o recurso hierárquico.

A reclamação, nos termos do artigo 161.º do CPA, consiste num pedido de reapreciação do acto administrativo dirigido ao seu autor, e apresenta sempre o carácter facultativo, isto é, a sua não utilização não prejudica o uso de qualquer meio de impugnação judicial. O prazo de colocação da reclamação é de 15 dias a contar da notificação do acto administrativo, tendo o órgão competente que apreciar a reclamação em 30 dias.

A reclamação de acto de que não caiba recurso contencioso tem efeito suspensivo, salvo nos casos em que a lei disponha em contrário, ou quando o autor do acto considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público. Já a reclamação de acto de que caiba recurso contencioso não tem efeito suspensivo, salvo nos casos em que a lei disponha em contrário ou quando o autor do acto, oficiosamente ou a pedido dos interessados, considere que a execução imediata do acto cause prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação ao seu destinatário. A reclamação deve ser formulado por escrito e conter: a designação do órgão administrativo a que se dirige; a identificação do requerente, (pela indicação do nome, estado, profissão e residência); a exposição dos factos em que se baseia o pedido, os respectivos fundamentos de direito; a indicação do pedido em termos claros e precisos; e a data e a assinatura do requerente.

Quanto ao recurso hierárquico, nos termos do artigo 166.º do CPA, consiste num pedido de reapreciação do acto administrativo fundamentado em razões de mérito ou legalidade ao mais elevado superior hierárquico do autor do acto. O recurso hierárquico é necessário (suspende a eficácia do acto recorrido, salvo quando a lei disponha em contrário ou quando o autor do acto considere que a sua não execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público) ou facultativo, consoante o acto a impugnar seja ou não insusceptível de recurso contencioso deven-

do ser interposto no prazo de 30 dias, tendo de conter os mesmos elementos da reclamação explicitados acima. Interposto o recurso, o órgão competente para dele conhecer, deve notificar aqueles que possam ser prejudicados pela sua procedência para alegarem no prazo de 15 dias o que tiverem por conveniente sobre o pedido e os seus fundamentos. O órgão competente para conhecer do recurso pode, sem sujeição ao pedido do recorrente, salvas as excepções previstas na lei, confirmar ou revogar o acto recorrido; se a competência do autor do acto recorrido não for exclusiva, pode também modificá-lo ou substituí-lo. Quando a lei não fixe prazo diferente, o recurso hierárquico deve ser decidido no prazo de 30 dias contado a partir da remessa do processo ao órgão competente para dele conhecer (Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro). Todavia, o recurso deve ser rejeitado quando tenha sido interposto para órgão incompetente; quando o acto impugnado não seja susceptível de recurso; quando o recorrente careça de legitimidade; quando o recurso haja sido interposto fora do prazo; quando ocorra qualquer outra causa que obste ao conhecimento do recurso.

Por fim, temos as garantias contenciosas. Estas efectivam-se mediante a intervenção dos tribunais administrativos, tendo como pressuposto *sine qua non*, a ilegalidade dos comportamentos da Administração Pública.

A Administração Pública é uma estrutura complexa, heterogénea e difusa em que tantas e tantas vezes, o cidadão se move em areias movediças. Ora, o Estado de Direito, consciente das falhas próprias das organizações humanas, postulou um conjunto de mecanismos inter-orgânicos de controlo da eficiência e da legalidade da sua actuação. O cidadão deve ter uma atitude pró-activa de defesa dos seus direitos utilizando os recursos jurídicos ao seu dispor. Garante-se, assim, a defesa dos direitos dos administrados e contribui-se para eliminar erros e atitudes anacrónicas da Administração Pública. ■

(Texto recebido pela CTOC em Setembro de 2008)

#### Bibliografia

Disponível para consulta no *site* da CTOC ([www.ctoc.pt](http://www.ctoc.pt)).