



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

INFORMAÇÃO

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA	
Divisão de Apoio às Comissões CISS	
N.º Único	354258
Entrada/Saida n.º	248 Data: 23.04.2010

Assunto: Proposta de Código de Boa Conduta Administrativa
N.º de Entrada: 354258
Classificação
de 1031291
Data
10/04/19

À 11.ª Comissão para, se o entender (o que seria desejável), enviar o parecer de justiça sobre matéria em apreço.

22.4.10

Sua Excelência

O Presidente da Assembleia da República

Palácio de S. Bento

1249-068 LISBOA

Dr. Jaime Faria  
Dezadas amigos

c/c à 1.ª  
Com. e à  
em eventual  
para acomp.  
de parecer  
de comp. p.

22.4.10

Assunto: Proposta de Código de Boa Conduta Administrativa.

1 - GAB/Benk:

- Prop. nº 111 C.G. P.F. a comissão a recepção

de a referida proposta.

Em 2001, o Parlamento Europeu aprovou, sob a forma de Resolução<sup>1</sup> e com base em 2 - A DAC p/ proposta apresentada pelo Provedor de Justiça Europeu<sup>2</sup>, o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, que estabelece os princípios a observar pelas instituições e órgãos da União Europeia e respectivos funcionários nas suas relações com os cidadãos.

11.ª Comissão  
e à 1.ª Comissão  
de Com. Eventual  
comp. p/1  
entendimento.

Já em Dezembro de 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada na Cimeira de Nice, consagrara o direito a uma boa administração (art.º 41.º). Com efeito, nos termos do disposto, designadamente, nos n.ºs 1 e 2 do art.º 41.º da referida Carta<sup>3</sup>, a qual é juridicamente vinculativa:

10.04.22  
hmba

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:

<sup>1</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de Setembro de 2001 (C5-0438/2000 - 2000/2212(COS)).

<sup>2</sup> Relatório especial do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu na sequência do inquérito de iniciativa própria sobre a existência e o acesso do público, nas diferentes instituições e organismos comunitários, de um código de boa conduta administrativa (OI/1/98/OV), de 11 de Abril de 2000.

<sup>3</sup> In Jornal Oficial da União Europeia, C 83/389, de 30.3.2010 (2010/C 83/02).



## O PROVIDOR DE JUSTIÇA

- a) *O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente;*
- b) *O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;*
- c) *A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.*

(...)

Neste sentido e conforme pode ler-se em publicação do Provedor de Justiça Europeu dedicada ao Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, este último «*tem como intenção explicar com mais detalhe o que o direito a uma boa administração previsto na Carta significa na prática*»<sup>4</sup>.

O postulado por uma Administração Pública de qualidade, transparente e ao serviço dos cidadãos há muito que vem sendo igualmente afirmado no quadro de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Conselho da Europa, sob cuja égide têm sido impulsionadas iniciativas dirigidas à adopção de Códigos de Conduta na esfera de actuação dos agentes que exercem ou participam no exercício de funções públicas, inclusive, ainda que, naturalmente, a tal não circunscritos, como um valioso instrumento de prevenção da corrupção.

Neste sentido, destacam-se, particularmente, a Resolução n.º 51/59 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 12 de Dezembro de 1996, contendo em anexo o Código internacional de conduta dos agentes da função pública, a Recomendação, de 23 de Abril de 1998, do Conselho da OCDE sobre a melhoria da conduta ética no serviço público e a Recomendação n.º R (2000) 10, do Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados membros, sobre os códigos de conduta para os agentes públicos, de

---

<sup>4</sup> O PROVIDOR DE JUSTIÇA EUROPEU, *Código Europeu de Boa Conduta Administrativa*, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2005, p. 7.



O PROVIDOR DE JUSTIÇA

11 de Maio de 2000. Sublinha-se, de idêntico modo, o compromisso, firmado em convenções internacionais em matéria de luta contra a corrupção, de aplicação, no quadro do sistema jurídico próprio de cada Estado parte, de «*códigos ou normas de conduta para o correcto, digno e adequado desempenho de funções públicas*» (assim, expressamente, no art.º 8.º, n.º 2, da Convenção contra a Corrupção, adoptada sob os auspícios das Nações Unidas e ratificada pelo Estado português em 28 de Setembro de 2007).

Foi neste exacto enquadramento que concluí justificar-se iniciativa similar à do meu congénere europeu, no sentido da adopção, no seio do ordenamento jurídico nacional, de um Código de Boa Conduta Administrativa. A proposta em anexo, que submeto à apreciação de Vossa Excelência, consubstancia esse desiderato.

Note-se, contudo, em atenção aos trabalhos parlamentares em curso, a pretexto do fenómeno da corrupção, **que a presente iniciativa não pretende enformar um código de conduta específico sobre questões de corrupção no âmbito da função pública.**

Mais amplamente e com o enfoque na perspectiva garantística dos particulares que se relacionam com os órgãos e serviços da Administração Pública, **pretende reunir, num enunciado claro, conciso e acessível, os princípios de boa administração que devem guiar a conduta de todo o agente público, nas suas relações com os cidadãos,** afirmando os valores fundamentais do serviço público (nomeadamente, a legalidade, a igualdade, a imparcialidade, a independência, a integridade, a transparência, a responsabilidade, a boa fé e a justiça), a garantia dos direitos dos cidadãos e as normas relativas à conduta que os mesmos esperam dos agentes da Administração Pública.

É esta a matriz inspiradora do Código de Boa Conduta Administrativa que submeto a Vossa Excelência, como o são, outrossim, os desenvolvimentos e inovações jurídico-legislativos na matéria, nomeadamente no quadro do Código do Procedimento Administrativo, do regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas, do regime de acesso aos documentos administrativos, dos deveres estatutários dos trabalhadores que exercem funções públicas, ou, ainda, das medidas de



**O PROVIDOR DE JUSTIÇA**

modernização administrativa, como as estabelecidas no Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril. Foram, de igual modo, tidas em consideração iniciativas precedentes, como a Carta Deontológica do Serviço Público ou a Carta Ética da Administração Pública.

Espero que a presente proposta possa merecer o acolhimento na forma que o alto critério de Vossa Excelência entender adequada.

Com os melhores cumprimentos, *e o maior afeto pessoal*

O Provedor de Justiça,

(Alfredo José de Sousa)

Anexo: Proposta de Código de Boa Conduta Administrativa.

# **Código de Boa Conduta Administrativa**

## **CAPÍTULO I Disposições gerais**

### **Artigo 1.º Objecto**

1. O presente Código de Boa Conduta Administrativa, a seguir designado abreviadamente por Código, estabelece os princípios gerais de boa conduta administrativa aplicáveis nas relações da Administração Pública e seus agentes com os cidadãos, a menos que as mesmas sejam regidas por disposições específicas.
2. Nenhuma disposição do presente Código deve ser interpretada no sentido de restringir os direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, afectar as condições do respectivo exercício ou diminuir o seu âmbito de protecção, estando sempre assegurado o nível de protecção mais amplo.

### **Artigo 2.º Âmbito de aplicação**

1. O Código tem por destinatários todos os órgãos e serviços da Administração Pública e respectivos agentes, nas suas relações com os cidadãos. A designação de agente público será, a seguir, utilizada referindo-se quer a pessoas titulares de vínculo de nomeação, quer a titulares de contrato de trabalho para o exercício de funções públicas.
2. A Administração Pública adopta as medidas necessárias para garantir que as disposições previstas no presente Código são também aplicáveis a outras pessoas que nela trabalhem, tais como pessoas titulares de um contrato de trabalho de direito privado e estagiários.
3. A designação de cidadão, no presente Código, abrange quaisquer pessoas singulares, nacionais, estrangeiras ou apátridas, residentes ou não em Portugal, bem como as pessoas colectivas de natureza privada, quer tenham ou não a sua sede estatutária em Portugal.

## **CAPÍTULO II Princípios gerais**

### **Artigo 3.º Legalidade**

Os agentes públicos actuam em conformidade com a Constituição, a lei e o direito. Devem, nomeadamente, velar por forma a que as decisões que afectem os direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos tenham um fundamento legal e que o seu conteúdo esteja de acordo com a lei ou com os fins pela mesma prosseguidos.

**Artigo 4.º**  
**Prosecução do interesse público**

1. Os agentes públicos encontram-se exclusivamente ao serviço da comunidade, prosseguindo o interesse público, no respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os agentes públicos regem-se por critérios de dignidade, integridade e probidade, desempenhando as suas funções de modo responsável, competente e diligente.

**Artigo 5.º**  
**Igualdade**

1. Nas suas relações com os cidadãos, os agentes públicos respeitam o princípio da igualdade, assegurando que situações idênticas são objecto de tratamento igual.
2. Sempre que ocorra uma diferença de tratamento, os agentes públicos devem garantir que a mesma é justificada pelos dados objectivos e relevantes do caso em questão.
3. Aos agentes públicos está vedada qualquer discriminação injustificada dos cidadãos, que tenha designadamente por base a nacionalidade, o género, a raça, a cor, a origem étnica ou social, as características genéticas, a língua, a religião ou crença, as opiniões políticas ou qualquer outra opinião, a condição económica, o nascimento, a deficiência, a idade ou a orientação sexual.

**Artigo 6.º**  
**Proporcionalidade**

Os agentes públicos actuam com ponderação e razoabilidade. Quando tomam decisões, certificam-se de que as medidas adoptadas são adequadas, necessárias e proporcionais aos objectivos a realizar. Devem, nomeadamente, evitar restrições aos direitos dos cidadãos ou impor-lhes encargos, sempre que não existir um equilíbrio razoável entre tais restrições ou encargos e os objectivos que se pretendem alcançar.

**Artigo 7.º**  
**Justiça**

Os agentes públicos actuam com justiça e equidade, sendo vedadas práticas ou decisões arbitrárias.

**Artigo 8.º**  
**Imparcialidade**

1. Os agentes públicos são isentos e imparciais, tendo sempre presente a igual dignidade dos cidadãos e a sua igualdade perante a lei.
2. Os agentes públicos devem abster-se de qualquer comportamento que comporte a atribuição de benefício ou de prejuízo ilegítimo para os cidadãos, qualquer que seja a sua motivação. Nos casos em que um serviço público funcione com base em um sistema de prioridade, deve assegurar-se que o mesmo sistema é aberto e transparente.

**Artigo 9.º**  
**Independência e objectividade**

1. Os agentes públicos devem abster-se de qualquer conduta incompatível com a sua qualidade de servidor da coisa pública ou susceptível de os colocar em situação de conflito de interesses, seja real, potencial ou meramente percebido como tal, ou de sujeição a qualquer tipo de pressões, designadamente políticas ou de grupos. Em especial, devem recusar participar nas decisões em que tenham interesses pessoais ou familiares, designadamente de índole económica, financeira e patrimonial.
2. Na sua decisão, o agente público deve ter em consideração todos os factores pertinentes e atribuir a cada um o peso relativo adequado aos fins da actividade que lhe é pedida, excluindo do âmbito da mesma qualquer elemento irrelevante.

**Artigo 10.º**  
**Protecção da confiança**

Os agentes públicos pautam a sua actuação por critérios de previsibilidade, coerência e de não contraditoriedade, tendo nomeadamente em consideração a confiança gerada nos cidadãos e as suas legítimas expectativas que decorram de práticas administrativas anteriores do órgão ou serviço público em causa. A modificação destas práticas deve ser devidamente justificada.

**Artigo 11.º**  
**Ausência de desvio de poder**

A actividade dos agentes públicos deve ser exercida unicamente para os fins estabelecidos pelas disposições pertinentes. O agente público deve, nomeadamente, abster-se de utilizar as suas prerrogativas para fins que não tenham fundamento legal ou que não sejam motivados pelo interesse público colocado a seu cargo.

**Artigo 12.º**  
**Responsabilidade dos órgãos e serviços públicos**

No âmbito do princípio da responsabilidade da Administração Pública pela lesão de direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, devem os agentes públicos assumir qualquer facto que seja ou deva ser do seu conhecimento e que possa contribuir para o estabelecimento do dever de indemnizar e para a medida deste.

## **CAPÍTULO III**

### **Direitos dos cidadãos**

#### **Artigo 13.º**

##### **Direito a uma boa administração**

Os cidadãos têm direito a uma boa administração, participando na formação das decisões que os afectem, obtendo uma resposta fundamentada e em tempo útil às suas pretensões e podendo solicitar informação, oralmente ou por escrito, sobre os procedimentos que lhes digam respeito.

#### **Artigo 14.º**

##### **Oportunidade da decisão**

1. Os agentes públicos devem garantir a todo o cidadão o direito a que os assuntos que lhes digam respeito sejam tratados e decididos com celeridade, respeitando os prazos máximos legalmente definidos. Sempre que a complexidade do assunto exigir prazo mais dilatado, devem, com a brevidade possível, dar conhecimento desse facto ao interessado e indicar um prazo previsível para a respectiva conclusão.
2. Quando esteja em causa o gozo ou o exercício de direitos, liberdades e garantias, deve ser concedida maior celeridade e prioridade sobre os demais procedimentos em curso.

#### **Artigo 15.º**

##### **Audição**

1. Os agentes públicos devem garantir a todo o cidadão o direito a ser ouvido antes de a seu respeito ser adoptada uma medida individual que o atinja desfavoravelmente, em condições de efectividade e sempre que esteja em causa uma decisão que afecte os seus direitos ou interesses legalmente protegidos.
2. Nas situações que envolvam um número elevado ou indeterminado de destinatários, os meios legalmente estabelecidos para os mecanismos de audição e de participação devem ser utilizados de modo a que, sem prejuízo do interesse público, seja maximizada a possibilidade de intervenção dos cidadãos.

#### **Artigo 16.º**

##### **Fundamentação**

1. Os agentes públicos devem garantir a todo o cidadão o direito à fundamentação expressa, clara e acessível das decisões administrativas, nomeadamente das decisões que afectem direitos ou interesses legalmente protegidos, com a indicação completa da motivação de facto e de direito que as sustentam.
2. Os agentes públicos devem abster-se de tomar decisões fundamentadas em motivação insuficiente, obscura ou vaga.



## **Artigo 17.º**

### **Notificação**

Os agentes públicos devem garantir que as decisões susceptíveis de se projectarem na esfera jurídica dos cidadãos, nomeadamente as que afectem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos, lhes sejam atempada e regularmente notificadas.

## **Artigo 18.º**

### **Indicação dos meios de impugnação**

1. Qualquer decisão administrativa susceptível de se projectar na esfera jurídica dos cidadãos, nomeadamente as que afectem os seus direitos ou interesses legalmente protegidos, devem indicar, com clareza e em tempo útil, os meios disponíveis para a impugnação da decisão, incluindo os de carácter jurisdicional, especificando a respectiva natureza, os prazos legalmente aplicáveis e o órgão competente para a sua apreciação.
2. As decisões devem, designadamente, mencionar o direito de apresentar queixa ao Provedor de Justiça, em conformidade com o disposto no artigo 23.º da Constituição da República Portuguesa e no Estatuto do Provedor de Justiça.

## **Artigo 19.º**

### **Reserva**

1. Os agentes públicos que tenham a seu cargo o tratamento de dados pessoais ou que, no exercício das suas funções, tomem conhecimento de dados pessoais, devem estrito respeito à reserva da vida privada dos respectivos titulares e às normas aplicáveis em matéria de protecção das pessoas singulares relativamente ao tratamento de dados pessoais pelas entidades públicas.
2. Os agentes públicos ficam obrigados a sigilo profissional, mesmo após o termo das suas funções, nos termos legais.

## **Artigo 20.º**

### **Informação e acesso aos documentos administrativos**

1. Os órgãos e serviços públicos pautam-se pela abertura e transparência, devendo os agentes públicos, designadamente, assegurar que os cidadãos estão cientes de qual a informação a que têm direito a aceder e quais as condições de exercício do mesmo direito.
2. Os agentes públicos tratam os pedidos de acesso aos arquivos e registos administrativos em conformidade com o princípio da administração aberta e o disposto nas normas aplicáveis em matéria de acesso aos documentos administrativos.

## **CAPÍTULO IV**

### **Parâmetros de conduta**

#### **Artigo 21.º**

##### **Atendimento ao público**

1. Os agentes públicos devem ser corteses, prestáveis e acessíveis nas suas relações com os cidadãos. Em especial, devem procurar assegurar que os cidadãos estão cientes dos seus direitos e deveres, bem como do que podem ou não esperar da actuação do órgão ou serviço público a que se dirigem.
2. Ao prestar informações e outros esclarecimentos, os agentes públicos devem fazê-lo em termos exactos, completos e claros, tendo sempre presentes as circunstâncias individuais dos interlocutores, designadamente a sua capacidade para compreender as normas e procedimentos em concreto aplicáveis. Em especial, recaindo a informação sobre prazos e requisitos de admissibilidade, devem os agentes públicos assegurar que a informação prestada é inequívoca e suficientemente pormenorizada.
3. Sempre que adequado, os agentes públicos devem informar os cidadãos sobre a existência de organizações ou de meios alternativos de apoio ou assistência que possam satisfazer a sua pretensão.
4. Em caso de erro, os agentes públicos devem reconhecê-lo e estar disponíveis para a sua correcção, designadamente e consoante o caso, com revisão da decisão ou procedimento incorrecto, apresentação de um pedido de desculpas ou uma explicação adequada, sem prejuízo dos meios legais de reparação que tenham cabimento.

#### **Artigo 22.º**

##### **Aviso de recepção e indicação do agente público competente**

1. Deve acusar-se a recepção de toda a correspondência devidamente identificada, que seja recebida em órgão ou serviço público e que solicite resposta, no prazo de duas semanas, excepto se uma resposta quanto à matéria de fundo puder ser enviada neste prazo.
2. Não é necessário acusar a recepção ou dar qualquer resposta no caso de cartas ou queixas que se tornem abusivas em virtude, designadamente, do seu excessivo número ou do seu carácter manifestamente repetitivo ou despropositado.
3. As comunicações dos órgãos ou serviços públicos devem indicar o nome, cargo e contacto do agente público que tem a seu cargo o tratamento do assunto, quando o contacto pessoal seja possível e adequado ao correcto exercício dos direitos dos cidadãos e à obtenção da decisão pública mais ajustada.

#### **Artigo 23.º**

##### **Obrigatoriedade de resposta**

1. No tratamento dos assuntos que lhes sejam apresentados pelos cidadãos, seja presencialmente, por telefone, carta, correio electrónico ou telefax, os agentes públicos devem, no quadro das suas funções, prestar as informações e os esclarecimentos necessários e pertinentes de modo completo, claro e compreensível.
2. Sendo necessário, os agentes públicos encaminham os cidadãos para quem, designadamente no mesmo órgão ou serviço público, tenha competência para o tratamento do assunto apresentado.

3. Se se desaconselhar uma resposta imediata a uma questão apresentada verbalmente, pela complexidade da situação, pelo aprofundamento exigido ou pela falta de clareza da pretensão, os agentes públicos devem sugerir ao cidadão interessado que apresente o seu pedido por escrito.
4. Sempre que adequado, os agentes públicos devem, consoante o objecto do pedido de informação, encaminhar o requerente para o serviço ou instituição responsável pelo fornecimento de informações aos cidadãos.
5. Em caso de assuntos que envolvam mais do que um órgão ou serviço público, o respectivo tratamento deve ser especialmente cuidadoso e coordenado, por forma a evitar que as necessidades a salvaguardar sejam descuradas ou sofram dano por esse facto.

#### **Artigo 24.º**

##### **Língua**

Sem prejuízo do uso das línguas oficiais, os agentes públicos devem corresponder, na medida das suas possibilidades e do serviço em que se integram, às necessidades dos cidadãos, adoptando as providências aptas a garantir a compreensão, ainda que mínima, das comunicações que lhes são dirigidas.

#### **Artigo 25.º**

##### **Encaminhamento**

1. Sempre que um assunto apresentado se enquadre nas competências de outro órgão ou serviço público, devem os agentes públicos proceder ao encaminhamento adequado dos cidadãos interessados.
2. Em caso de correspondência indevidamente endereçada, deve ser oficiosamente remetida ao órgão ou serviço público competente, desse facto dando imediato conhecimento ao interessado.
3. O agente público chamará a atenção do cidadão para os erros ou omissões eventualmente existentes nos documentos entregues, conferindo-lhes a possibilidade de os corrigir.

#### **Artigo 26.º**

##### **Conservação de registos adequados**

Os órgãos e serviços públicos devem instituir e manter registos adequados da respectiva actividade, nomeadamente da correspondência entrada e saída, dos documentos recebidos e das decisões tomadas.

**CAPÍTULO V**  
**Disposições finais**

**Artigo 27.º**  
**Publicidade do Código**

Os órgãos e serviços da Administração Pública adoptam as medidas necessárias para garantir que ao presente Código seja dada ampla publicidade junto dos cidadãos, designadamente através da sua disponibilização com hiperligação nas páginas iniciais dos respectivos sítios na Internet.

**Artigo 28.º**  
**Adaptação**

Devem os serviços públicos promover a publicação de códigos de boa conduta que, com base na lei e no presente código, definam critérios de actuação especialmente dirigidos ao tratamento das situações com relevo ético que tipicamente mais ocorram no seu funcionamento, garantindo a publicitação devida nos termos antecedentes.

**Artigo 29.º**  
**Direito de apresentar queixa ao Provedor de Justiça**

1. Qualquer falta de um órgão ou serviço público ou de um seu agente na observância dos princípios estabelecidos no presente Código pode ser objecto de queixa ao Provedor de Justiça, nos termos do disposto no artigo 23.º da Constituição da República Portuguesa e no Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 9/91, de 9 de Abril).
2. Em caso de violação grave ou reiterada das normas deste Código no âmbito do mesmo órgão ou serviço público, pode o Provedor de Justiça proceder a investigações e inquéritos que considere necessários ou convenientes, procurando as soluções mais adequadas à tutela dos interesses legítimos dos cidadãos e à melhoria dos respectivos serviços.