



## **Resumos de Direito Administrativo**

2º Ano

**Curso de Direito Administrativo I**

**Ano letivo 2017/2018**

## Direito Administrativo: Apontamentos

- **Conceito de administração**
- **As necessidades coletivas da administração pública:**

Quando se fala em administração pública, tem-se presente todo um conjunto de necessidades coletivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela coletividade, através de serviços por esta organizados e mantidos.

Assim, onde quer que exista e se manifeste com intensidade suficiente uma necessidade coletiva, aí surgirá um serviço público destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da coletividade.

- Todas as necessidades coletivas que mencionámos (e outras poderíamos ter citado, pois a enumeração não foi exaustiva, mas meramente exemplificativa) se situam na esfera privativa da administração pública.

Trata-se em síntese, de necessidades coletivas que podemos reconduzir a 3 espécies fundamentais: a segurança, a cultura e bem-estar.

Fica excluída do âmbito administrativo na sua maior parte, a necessidade coletiva da realização da justiça (isto é, a aplicação das normas jurídicas aos casos concretos por sentenças com força de caso julgado emitidas por tribunais.) Esta função, desempenhada por estes órgãos satisfaz inegavelmente uma necessidade coletiva, mas acha-se colocada pela tradição e pela lei constitucional (CRP art 202º) fora da esfera própria da administração pública: pertence ao poder judicial.

Quanto às demais necessidades coletivas, entram todas na esfera administrativa e dão origem ao conjunto, vasto e complexo, de atividades e organismos a que se costuma chamar administração pública.

- **Os vários sentidos da expressão “administração pública”:**

- São dois os principais sentidos em que se utiliza na linguagem corrente a expressão administração pública.

Diz-se que por vezes o fulano entrou para a administração das alfandegas, ou que foi reformada a administração local, etc.

- No primeiro caso, a expressão é empregada no sentido de organização: administrativa. É a administração pública em sentido orgânico- ou, noutra formulação, em sentido objetivo.

- No segundo caso, utiliza-se a expressão no sentido de atividade: administração pública aparece então como sinónimo de atividade administrativa. É a administração pública em sentido material- ou, como também se diz em sentido objetivo.

- Com efeito, aquele conjunto vasto e complexo de organismos a que nos referimos, e que existe e funciona para satisfação das necessidades coletivas, não é mais do que um sistema de serviços e entidades- administração pública em sentido orgânico ou subjetivo- que atuam por forma regular e contínua para cabal satisfação das necessidades coletivas- administração pública em sentido material ou objetivo.

De um ponto de vista técnico-jurídico, ainda é possível descobrir um terceiro sentido- administração pública em sentido formal- que tem a ver com o modo próprio de agir que caracteriza a administração pública em determinado tipo de sistemas de administração.

- **A administração pública em sentido orgânico:**

A ideia corrente entre os leigos na matéria é que a administração Pública consiste fundamentalmente na organização dos serviços centrais do Estado- o Governo, os ministérios, as direções gerais, as repartições públicas, os funcionários civis, etc.

**Todavia isto não é assim. Claro que tudo isso pertence à Administração pública: O estado é a principal entidade de entre as que integram a administração, o governo é o mais importante órgão administrativo do país, os ministérios, direções-gerais e repartições públicas são serviços da maior relevância no panorama administrativo, e os funcionários civis são decerto o maior corpo de elementos humanos ao serviço da administração. Só que em boa verdade, tudo isso não passa de uma parte, ou seja, parte da administração pública no seu conjunto.**

**Formas de administração indireta-** EX: administração institucional... (sendo que, aí, entidades juridicamente distintas do Estado são incumbidas de exercer, por devolução de poderes uma atividade administrativa que, embora não desenvolvida pelo Estado, é materialmente uma atividade estatual.

Outras, porém- como sucede de forma exemplar com a administração municipal-, continuam a ser o que sempre foram: formas autónomas de administração pública. Os municípios são anteriores ao estado: apareceram e dedicaram-se por vocação e natureza à generalidade das tarefas de administração pública, antes mesmo que o próprio Estado por elas se interessasse ou por elas se incumbisse.

**Não é por acaso que a CRP, sem embargo de estabelecer regras gerais para toda a Administração pública (artigos 266º e ss) destaca com tratamento especial as R.A (artigos 255º e seguintes), e as autarquias locais por considerar que constituem um verdadeiro poder local (235º e ss).**

**Empresas públicas-** são entidades que contribuem imensamente com a administração pública e são por isso então regidas por muitas normas de direito administrativo.

***Podemos definir Administração pública como: “O sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas, e de algumas entidades privadas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar.”***

- **A administração pública em sentido material:**

Em sentido material, pois, a administração pública é uma atividade: a atividade de administrar.

Administrar é em geral tomar decisões e efetuar operações com vista à satisfação regular de determinadas necessidades, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.

***A administração pública em sentido material pode ser definida como: a atividade típica dos serviços públicos e agentes de administrativos desenvolvida no interesse geral da coletividade, com vista à satisfação regular e continua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.***



***Embora a administração pública em sentido material tenha em vista a satisfação de necessidades coletivas não pretende satisfazer todas como nomeadamente a justiça. Cabe então ao poder judicial, isto é, aos tribunais e juízes.***



- ***Fins da administração pública***
- ***A administração pública e a administração privada***

Apesar de serem ambas dois tipos de administração distinguem-se devido ao objeto e pelo fim que visam prosseguir assim como pelos meios que utilizam.

- Quanto ao objeto, a administração pública versa sobre as necessidades coletivas assumidas como tarefa e responsabilidade própria da coletividade, ao passo que a administração privada incide sobre necessidades individuais;

- Quanto ao fim, a administração pública tem necessariamente de prosseguir sempre um interesse público: o interesse público é o único fim que as entidades públicas e os serviços públicos podem legitimamente prosseguir, ao passo que a administração privada tem em vista, naturalmente fins pessoais ou particulares;

- Quanto aos meios, também diferem da administração pública dos da administração privada. Com efeito, nesta última, os meios jurídicos que cada pessoa utiliza para atuar caracterizam-se pela igualdade entre as partes: os particulares são juridicamente iguais entre si e, em regra não podem decorrer de um acordo livremente celebrado;

- Pelo contrário, a administração pública, porque se traduz na satisfação de necessidades coletivas que a coletividade decidiu chamar a si, e porque tem de realizar em todas as circunstâncias o interesse público definido pela lei geral, não pode utilizar normalmente face aos particulares, os mesmos meios que estes empregam uns para com os outros.

- **A administração pública e as funções do Estado:**

- Importa agora situação a administração pública face ao conjunto das várias atividades públicas mais características.

- Prosseguimos então para o confronto entre função administrativa e as funções política, legislativa e jurisdicional do Estado.

- a) Política e administração pública**

A política, enquanto atividade pública do Estado, tem um fim específico: definir o interesse geral da coletividade. A administração pública existe para prosseguir outro objetivo: realizar em termos concretos o interesse geral definido pela política.

- **A política tem com objeto as grandes opções que o país enfrenta ao traçar os rumos do seu destino coletivo.**

- b) Legislação e administração pública**

Segundo o professor Diogo Freitas do Amaral, a função legislativa encontra-se no mesmo plano, ou ao mesmo nível que função política.

- **Na verdade, também a legislação define opções objetivos, normas abstratas, enquanto que a administração executa, aplica e põe em prática em prática o que lhe superiormente determinado;**
    - **A diferença principal entre legislação e administração está em que nos dias de hoje, a administração pública é uma atividade totalmente subordinada à lei: a lei é o fundamento, o critério e o limite de toda a atividade administrativa.**

### c) **Justiça e administração pública**

Estas duas atividades têm importantes traços comuns: ambas são secundárias, executivas, subordinadas à lei. Mais relevantes, porém, são os traços que a distinguem: uma consiste em julgar, a outra em gerir.

**- A justiça visa aplicar o direito aos casos concretos, a administração pública visa prosseguir interesses gerais da coletividade;**

**- A justiça está acima dos interesses, é desinteressada, não é parte nos conflitos que decide; a administração pública defende e prossegue os interesses coletivos a seu cargo, é parte interessada;**



**- A justiça é assegurada por tribunais cujos os juízes são inamovíveis no seu cargo;**

**- Já a administração pública é exercida por órgãos e agentes hierarquizados;**

**- Apesar disso é importante acentuar que do princípio da submissão da administração pública à lei, atrás referido, decorre outro princípio, não menos importante – o da submissão da administração pública aos tribunais, para apreciação e fiscalização dos seus atos e comportamentos.**

**Conclusão:**

**Podemos definir então definir a administração pública em sentido material e objetivo como sendo: “a atividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direção ou fiscalização do poder político, desempenham em nome da coletividade a tarefa de prover à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social, nos termos definidos pela legislação aplicável e sob o controlo dos tribunais competentes. “**

## O direito administrativo como ramo do direito

Administração pública está subordinada



Lei, justiça e tribunais

Para haver Direito administrativo, é necessário que se verifiquem duas condições: em primeiro lugar que a Administração pública e a atividade administrativa **sejam reguladas por normas jurídicas propriamente ditas**, isto é, **por normas de carácter obrigatório**, em segundo lugar, **que essas normas jurídicas sejam distintas daquelas que regulam as relações privadas dos cidadãos entre si.**



**Só ocorrem no Estado moderno**

**Atualmente, fora dos regimes totalitários à administração está sujeita ao direito.**

É assim em todo o mundo democrático: a administração aparece vinculada pelo Direito, sujeita a normas jurídicas obrigatórias e públicas, que têm como destinatários tanto os próprios órgãos e agentes da administração como os particulares, os cidadãos em geral. **É o regime da legalidade democrática.**



Resultado do princípio da separação de poderes  
Conceção da lei como expressão da vontade geral (Rousseau)

Os princípios fulcrais da Administração pública estão presentes no artigo 266º da CRP  
Fica assim solenemente estabelecido o princípio da submissão da administração pública à lei.

E quais são então as consequências de tal princípio?

Em primeiro lugar resulta deste princípio que toda a atividade administrativa está submetida ao império da lei.

Em segundo lugar, resulta do mesmo princípio que a atividade administrativa, em si mesma considerada, assume carácter jurídico: a atividade administrativa é uma atividade de natureza jurídica.

Em terceiro lugar, resulta ainda do mencionado princípio que a ordem jurídica deve atribuir aos cidadãos- e com efeito atribui- garantias que lhes assegurem o cumprimento da lei pela administração pública.

### **Em Portugal vigora: a subordinação da administração ao direito administrativo e aos tribunais administrativos (sistema administrativo de tipo francês, ou de administração executiva.)**

- **Noção de direito administrativo**

São várias as formas como nos vários países se define a noção de direito administrativo. **Enfim, em Portugal, Marcello Caetano definia o Direito Administrativo como** “o sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o processo próprio de agir da Administração pública e disciplinam as relações pelas quais ela prossiga interesses coletivos podendo usar de iniciativa e do privilégio da execução prévia.”

Em nossa opinião, o “direito administrativo” deve ser então definido como o ramo do direito público cujas normas e princípios regulam a organização e funcionamento da Administração pública em sentido amplo, a sua normal atividade de gestão pública e, ainda, os termos e limites da sua atividade de gestão privada.

- **Desta definição resultam claramente os seguintes aspetos:**

- Que o direito administrativo é o ramo do direito público;
- Que o direito administrativo é constituído por um sistema de normas jurídicas de três tipos diferentes, conforme regulem a organização da Administração, o seu funcionamento e a sua atividade em face de outros sujeitos de direito;
- Que o direito administrativo não regula diretamente toda a atividade da administração, mas apenas uma parte dela: as normas de direito administrativo regulam materialmente a atividade administrativa de gestão pública;
- Que o direito administrativo tem, em todo o caso, a prerrogativa de definir previamente os termos e os limites em que a atividade administrativa de gestão privada se pode desenvolver.

#### **O direito administrativo como direito público:**

#### **O direito administrativo como direito público na ordem portuguesa, um ramo do direito público.**

Se se adotar o critério do interesse, o Direito administrativo é direito público porque as normas de direito administrativo são estabelecidas tendo em conta a prossecução do

interesse coletivo e destinam-se justamente a permitir que esse interesse público seja concretizado.

Se se adotar o critério do sujeito, o Direito Administrativo é direito público, porque os sujeitos de direito que compõem a administração são todos eles sujeitos de direito público.

### **Tipos de normas administrativas:**

#### **O direito administrativo é um conjunto de normas jurídicas.**

- a) **Normas orgânicas-** O primeiro tipo de normas a considerar é o das “normas orgânicas”, isto é, as normas que regulam a organização da Administração Pública: são normas que estabelecem as entidades e organismos que fazem parte da Administração, e que determinam a sua estrutura, os seus órgãos e os seus serviços, em suma, que definem a sua organização. As normas orgânicas têm relevância jurídica externa, não interessando apenas à estruturação interior da administração, mas também, e muito particularmente aos cidadãos;
- b) **Normas funcionais-** Constituem o segundo tipo ou modalidade de normas administrativas e, dentro desta categoria destacam-se, pela sua particular relevância, as normas processuais. As “normas funcionais” são as que regulam o modo de agir específico da administração pública, estabelecendo processos de funcionamento métodos de trabalho, tramitação a seguir, formalidades a cumprir etc. Apesar de durante muito tempo estas normas terem sido consideradas meramente internas sem carácter jurídico obrigatório, não podendo ser invocadas pelos particulares a seu favor se tivessem sido violadas pela administração. Apesar disso aparecem cada vez mais revestidas de força jurídica. **A própria Constituição refere-se a elas no artigo 267º, nº5;**
- c) **Normas relacionais-** Finalmente, na definição apresentada faz-se referência às normas que regulam as relações da administração com outros sujeitos de direito no exercício da atividade administrativa. As “normas relacionais” são as que regulam as relações entre a administração e outros sujeitos de direito no desempenho da atividade administrativa. Já sabemos então que a administração atua umas vezes sob a égide do direito público e outras sob a égide do direito privado. Ora, só são normas relacionais de direito administrativo as que regulam a atividade administrativa, de direito público. As outras são normas relacionais de direito privado.
  - As normas de direito relacionais de direito administrativo **não são apenas aquelas que regulam as relações da administração com os particulares, mas, mais amplamente, todas as normas que regulam as relações da administração com outros sujeitos de direito. Há na verdade 3 tipos de relações jurídicas reguladas pelo Direito Administrativo:**
    - As relações entre a administração e os particulares;

- As relações entre duas ou mais pessoas coletivas públicas (Estado e autarquia local por exemplo);
- Certas relações entre 2 ou mais particulares (concessionário e utente por exemplo);

- **Entendemos que são caracteristicamente administrativas as seguintes espécies de normas relacionais:**

- Normas que conferem poderes de autoridade à administração pública;
- Normas que submetem a administração a deveres, sujeições ou limitações especiais, impostas por motivos de interesse público,
- Normas que atribuem direito subjetivos ou reconhecem interesses legítimos face à administração.

- **A natureza do direito administrativo:**

Tem sido questionada na doutrina a natureza do direito administrativo. As principais teses são 3:

- 
- O Direito Administrativo como direito excecional;
  - O Direito Administrativo como direito comum da administração pública;
  - O Direito administrativo como o direito comum da função administrativa.

**- “O Direito administrativo desempenha uma função mista, ou uma dupla função: legitimar a intervenção da autoridade pública e proteger a esfera jurídica dos particulares; permitir a realização do interesse coletivo e impedir o esmagamento dos interesses individuais, numa palavra, organizar a autoridade do poder e defender a liberdade dos cidadãos.”**

### **Traços específicos do direito administrativo**

- Caracterizando genericamente o Direito Administrativo, avancemos agora para a enumeração dos seus principais traços específicos. Reportamos-mos é claro ao Direito Administrativo contemporâneo e, designadamente ao português
- Na opinião do Professor Diogo Freitas do Amaral os traços específicos do direito administrativo são 4: a juventude, a forte influência

jurisprudencial, a autonomia e a codificação parcial. Consideremo-los separadamente:

- **Juventude-** O direito administrativo, tal como hoje conhecemos hoje, é um direito bastante jovem: nasceu com a revolução francesa. Importado de França, o Direito Administrativo aparece em Portugal a partir das reformas de Mouzinho da Silveira, de 1832. Posto isto o direito administrativo faz figura de muito jovem.
- **Influência jurisprudencial-** Ao contrário dos outros ramos do direito num sistema jurídico romano-germânico, em que a jurisprudência- isto é, a orientação que se desprende das decisões dos tribunais- tem uma relevância relativa, no Direito Administrativo a jurisprudência dos tribunais tem a maior influência.
- **Autonomia-** O Direito Administrativo é um ramo autónomo do direito, diferente dos demais pelo seu objeto e pelo seu método, pelo espírito que domina as suas normas, pelos princípios gerais que as enformam.
- **Codificação parcial-** Sabe-se o que é um código: um diploma que reúne, de forma sintética, científica e sistemática, as normas de um ramo do direito, ou pelo menos, de um sector importante do direito. Diferentemente, há vários países em que determinados setores do direito administrativo se encontram codificados; **mas que se saiba não há nenhum país que tenha codificado todo o direito administrativo, ou sequer, a sua parte geral.** Em Portugal não fugimos à regra. Não existe uma codificação global do Direito Administrativo ou, sequer, da sua parte geral sendo curioso em todo o caso que exista – e somos dos raros países do mundo onde isso acontece- um diploma a que se chama oficialmente código administrativo.

- **Ramos do Direito Administrativo**

Consideremos agora os ramos em que o direito administrativo se divide. **Porque o Direito Administrativo não é uniforme: comporta dentro de si divisões, que convém conhecer, ainda que apenas sucintamente.**

A principal divisão que se pode traçar dentro do Direito Administrativo é a que se estabelece entre o Direito Administrativo Geral e o Direito Administrativo especial.

- **No Direito Administrativo geral** incluem-se as normas fundamentais deste ramo do direito, os seus conceitos basilares, os seus princípios gerais, as regras genéricas aplicáveis a todas as situações quaisquer que sejam as suas características gerais ou específicas;
- **No Direito Administrativo especial são as que versam sobre cada um dos setores específicos da administração pública. Os ramos fundamentais do Direito Administrativo especial são cinco a saber:**

- Direito Administrativo Militar;
- Direito Administrativo Cultural;
- Direito Administrativo Social;
- Direito Administrativo Económico;
- Direito Administrativo Financeiro

## A ciência do direito administrativo e a ciência da administração pública

### a) A Ciência do Direito Administrativo

**b) Noção e objeto-** O Direito administrativo, enquanto disciplina científica, ou “ciência do Direito administrativo”, é a parte da Ciência do Direito que se ocupa com autonomia do Direito administrativo enquanto ramo do direito. O objeto da ciência do direito administrativo são as normas administrativas.

**c) Método-** E qual é o método que deve ser utilizado nesta ciência na ciência do direito administrativo? Pois é o método jurídico: não é obviamente, o método histórico, próprio da história, nem o método sociológico, próprio da sociologia, nem o método filosófico, próprio da filosofia...- mas sim o método jurídico próprio da ciência do Direito.

## Ciência da Administração pública como auxiliar do Direito Administrativo

**a) Noção e âmbito-** Apesar De não existir uma conceção relativamente à definição da administração pública para alguns, trata-se de um ramo da sociologia; para outros, de uma técnica de organização; para outros ainda, uma forma de política.

**b) Numa aceção moderna poderemos definir a “Ciência da Administração pública”** como: “A ciência social que estuda a administração pública como elemento da vida coletiva de um dado país, procurando conhecer os factos e as situações administrativas, construir significativamente a explicação dos fenómenos administrativos, e contribuir criticamente para o aperfeiçoamento da organização e funcionamento da administração.”



### As Fontes de Direito Administrativo A Administração central do Estado

#### I) O Estado

Várias aceções da palavra Estado:

A palavra estado tem várias aceções, das quais as mais importantes são a aceção internacional, a aceção constitucional e a aceção administrativa:

- a) **Na primeira- aceção internacional-** trata-se do Estado soberano, titular de direitos e obrigações na esfera internacional;
- b) **Na segunda- aceção constitucional-** surge-nos o Estado como comunidade de cidadãos que, nos termos do poder constituinte que a si própria se atribui, assume uma determinada forma política para prosseguir os seus fins nacionais;
- c) **Na terceira- aceção administrativa-** o Estado é a pessoa coletiva que, no seio da comunidade nacional, desempenha, sob a direção do Governo e a atividade administrativa.

- **O Estado como pessoa coletiva**

- Recorta-se assim, nos quadros do Direito Administrativo, a figura do Estado-administração, que é uma entidade jurídica de per si, ou seja, é uma pessoa coletiva entre muitas;

- Para efeitos do Direito Administrativo, basta acentuar aqui, que o Estado, o Estado-administração, é uma pessoa coletiva pública autónoma, não confundível com os governantes que o dirigem, nem com os funcionários que o servem, nem com as outras entidades autónomas que integram a administração, nem com os cidadãos que com ele entram em relação;

- **Não se confunda Estado com:**

- **Governantes são apenas os indivíduos que transitoriamente desempenham as funções dirigentes dessa organização;**

- **Funcionários são indivíduos que atuam ao serviço do Estado e mantêm a sua individualidade humana e jurídica;**

- **Cidadãos que atuam como sujeito ativo, no exercício de direitos, e é o Estado que surge como sujeito passivo no cumprimento de deveres.**

### **Espécies de Administração do Estado**

- administração do estado é multiforme e comporta, por isso, variadas espécies...  
Primeiro **temos que saber distinguir entre administração central do Estado e administração local do Estado:**

- Nem todos os órgãos e serviços do Estado exercem competência extensiva a todo o território nacional; nem todos são, pois, órgãos e serviços centrais. Há também órgãos e serviços locais, instalados em diversos pontos do território nacional e com competência limitada a certas áreas (circunscrições). Num caso, fala-se de **administração central do Estado, no outro, de administração local do Estado;**

- Mas atenção é imperioso não deixar de dizer “administração local do Estado”, porque há outras formas de administração local que não pertencem ao Estado- como é caso da administração regional e da administração autárquica.

A segunda distinção que precisamos de conhecer é a que separa a administração direta do Estado da administração indireta do Estado:

- a) Trata-se de uma classificação que vem referida no artigo 199º, alínea d) da CRP, embora não explicita no que consiste a definição;
- b) A diferença está no seguinte: a “**administração direta do estado**” é a atividade exercida por serviços integrados na pessoa coletiva Estado, ao passo que a “**administração indireta do Estado**” é uma atividade que, embora desenvolvida para realização dos fins do Estado, é exercida por pessoas coletivas públicas distintas do Estado.



#### **Administração direta do Estado:**

Cumpram destacar agora os principais caracteres específicos do Estado e da sua administração direta. São os seguintes:

- a) **Unicidade**- O Estado é a única espécie deste género;
- b) **Carácter originário**- Todas as pessoas coletivas públicas são sempre criadas ou reconhecidas por lei ou nos termos da lei. O Estado não porque tem natureza originária e não constitutiva;
- c) **Territorialidade**- O Estado é uma pessoa coletiva de cuja natureza faz parte de um certo território, o território nacional. O Estado é a primeira e a mais importante, das chamadas “pessoas coletivas de população e território”. Todas as parcelas territoriais, mesmo que afetadas a outras entidades estão sujeitas ao poder do Estado;
- d) **Multiplicidade de atribuições**- O Estado é uma pessoa coletiva com fins múltiplos, podendo e devendo prosseguir diversas e variadas atribuições;
- e) **Pluralismo de órgãos e serviços**- São numerosos os órgãos do Estado, bem como os serviços públicos que auxiliam esses órgãos,
- f) **Organização em ministérios**- Os órgãos e serviços do Estado-administração, a nível central, estão estruturados em departamentos, organizados por assuntos ou matérias, os quais se denominam ministérios;
- g) **Personalidade jurídica uma**- Apesar da multiplicidade das atribuições, do pluralismo dos órgãos e serviços, e da divisão em ministérios, o Estado mantém sempre uma personalidade jurídica una;

- h) **Instrumentalidade**- A administração do Estado é subordinada, não é independente nem autónoma (salvo casos excepcionais). Constitui um instrumento para o desempenho dos fins do Estado. É por isso que a Constituição submete a administração direta do Estado, civil e militar, ao poder de direção do Governo (art. 199º alínea d)). Já a administração indireta fica sujeita apenas à superintendência e tutela do Governo, e a administração autónoma é controlada por um simples poder de tutela (mesma disposição na CRP);
- i) **Estrutura hierárquica**- A administração direta do Estado acha-se estruturada em termos hierárquicos, isto é, de acordo com um modelo de organização administrativa constituído por um conjunto de órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder o poder de direção e ao subalterno o dever de obediência;
- j) **Supremacia**- O Estado-administração, dado o seu carácter único, originário e instrumental em relação aos fins do Estado, exerce poderes de supremacia não apenas em relação aos sujeitos de direito privado, mas também sobre as outras entidades públicas.

- **Atribuições do Estado: Quais são as atribuições do Estado?**

- Sabemos que são muito numerosas e muito complexas. E que têm vindo a crescer, à medida que os tempos vão passando: a evolução histórica tem-nas feito aumentar.

E aqui, ao falar-se de atribuições- isto é, fins ou objetivos que o Estado se propõe a atingir-, temos de tomar consciência de uma diferença radical que separa o Estado das demais pessoas coletivas públicas que integram a Administração;

- Quanto à classificação das atribuições do Estado, parece bastante aperfeiçoada por Bernard Gournay. Este autor agrupa-as em 3 categorias, a saber atribuições principais, auxiliares e de comando:

1) Dentro das atribuições principais do Estado, importa considerar quatro grupos:

- A) **Atribuições de soberania**, incluindo defesa nacional, relações externas, polícia, prisões e outras;
- B) **Atribuições económicas**, incluindo as relativas à moeda, ao crédito, ao imposto, ao comércio externo, aos preços e à produção nos diversos sectores produtivos, tais como a agricultura, o comércio, a indústria, a pesca, os transportes, as telecomunicações, etc.;
- C) **Atribuições sociais**, incluindo a saúde, a segurança social, a habitação, o urbanismo, o ambiente, a proteção do trabalho, etc.;
- D) **Atribuições educativas e culturais**, incluindo o ensino, a investigação científica, o fomento do desporto, da cultura, das artes, etc.;

2) Quanto às atribuições auxiliares, a que na administração militar se chama “funções logísticas”, há a mencionar as seguintes:

- a) **Gestão do pessoal;**
- b) **Gestão do material;**
- c) **Gestão financeira;**
- d) **Funções jurídicas e do contencioso;**
- e) **Funções de arquivo e documentação.**

3) Finalmente, no grupo das atribuições de comando, isto é, que se destinam a preparar e a acompanhar as tomadas de decisão pela chefia, surgem as seguintes:

- a) **Estudos e planeamento;**
- b) **Previsão;**
- c) **Organização;**
- d) **Controlo;**
- e) **Relações públicas**

- É na constituição que vêm enumeradas as mais importantes atribuições do Estado. Sobretudo quando se trata, como a nossa, numa constituição programática;

- Também é possível encontrar muitas outras atribuições do Estado nas leis orgânicas dos diferentes ministérios e, em especial, nas leis orgânicas das direções-gerais dos ministérios.

- **Órgãos**

Para cumprir as atribuições que lhe são conferidas pela Constituição e pelas leis, o Estado carece de órgãos. E, na verdade, como as outras pessoas coletivas, públicas e privadas o Estado tem os seus órgãos – aos quais compete tomar decisões em nome da pessoa coletiva a que pertencem.

- **Quais são os principais órgãos centrais do Estado?**

A resposta vem na Constituição: são o PR, a AR, o Governo e os Tribunais. Destes, o principal órgão administrativo do Estado é o Governo como veremos.

**Órgãos não administrativos do Estado-** Alguns dos órgãos indicados não são os órgãos da Administração, mas órgãos de outros poderes do Estado. É o caso dos tribunais, que já sabemos que nada terem a ver com a Administração pública, pois formam o Poder judicial, não pertencendo ao poder executivo, e também da assembleia da república, que constitui o poder legislativo e, portanto, por definição, não se integra na Administração nem faz parte do poder executivo;

**O Governo-** Diferentemente se passam as coisas com o Governo: este além de ser órgão político, é um órgão administrativo a título principal, permanente e direto. **Pode mesmo**

**dizer-se que o Governo é o principal órgão permanente e direto do Estado, com carácter administrativo.**

Antes disso, convém, todavia, chamar a atenção para que há muitos outros órgãos do Estado, além do Governo.

**Outros órgãos do Estado-** Na administração central, são igualmente órgãos do Estado, colocados sob a direção do Governo:

- a) Os diretores-gerais, diretores de serviços e chefes de divisão ou de repartição de ministérios, bem como os respetivos secretários-gerais;
  - b) O chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os chefes de Estado-Maior da Armada, do exército e da força área;
  - c) O comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, bem como os diretores da polícia judiciária, da PSP, do Serviço de estrangeiros e fronteiras e de outros organismos de natureza análoga;
  - d) O Procurador-Geral da república e seus adjuntos;
  - e) Os inspetores-gerais e os seus adjuntos;
  - f) Os dirigentes de gabinetes, centros e institutos não personalizados, incluídos na administração central do Estado;
  - g) As numerosas comissões existentes, com carácter permanente ou temporário, quer em cada um dos ministérios de per si, quer abrangendo dois ou mais ministérios para fins de coordenação (comissões interministeriais);
- Pertencem **ainda à administração central e direta, e são, portanto, órgãos do Estado, embora sem dependerem do Governo por serem órgãos independentes:**
    - a) Provedor de justiça;
    - b) Conselho económico e social;
    - c) A comissão nacional de eleições;
    - d) A entidade reguladora da comunicação social;
    - e) Outros órgãos de natureza análoga.

Há a considerar, enfim, que existem numerosos órgãos locais do Estado- que estudaremos mais adiante.

## II

### a) O Governo

O Governo é, do ponto de vista administrativo, o órgão principal da administração central do Estado, incumbido do Poder executivo.

Interessa-nos, pois, estudar aqui o Governo enquanto órgão administrativo, mas não enquanto órgão político e legislativo, porque nessa outra qualidade o Governo é estudado na Ciência política e no Direito Constitucional.



Apesar desta dualidade do Governo, perguntar-se-á se é um órgão predominantemente político ou administrativo. A resposta é simples: tudo depende do sistema constitucional vigente.



Tomando agora como panorama apenas o caso dos regimes democráticos, podemos dizer que, em relação à questão de saber se o Governo é um órgão predominantemente político ou administrativo, existem três modelos principais:

- **O primeiro é o modelo presidencialista:** aí, a função política pertence essencialmente ao Presidente da República e o Governo tem uma função predominantemente administrativa;

- **O segundo modelo é o modelo parlamentar:** aí os ministros são sobretudo, políticos: O Governo é um órgão predominantemente político. O que não quer dizer que não desempenhe também funções administrativas, mas a orientação política é considerada a função principal do governo;

- **O terceiro modelo é o modelo semipresidencialista:** aí os ministros são simultaneamente políticos e administrativos, em doses sensivelmente iguais. É o que se passa nomeadamente em Portugal.

- **Principais funções do Governo**

Importa agora determinar a competência jurídica do Governo. Quais são os poderes funcionais que a constituição e as leis conferem ao Governo, enquanto órgão da administração?

- A constituição dá-nos as orientações mais importantes sobre a matéria. **O artigo 182º declara que o “Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública.”**

- **Aqui está, por um lado, a comprovação da posição acima exposta acerca do carácter misto (político e administrativo) do Governo em Portugal, e por outro, o enunciado das duas funções essenciais do Governo: como órgão político cabe-lhe a condução da política geral do país; como órgão administrativo, trata-se do órgão superior da administração pública portuguesa;**

- Mas a constituição não se limita a fazer este breve enunciado relativamente às funções do governo:

- **Artigos 197º competência política;**
- **Competência legislativa do Governo 198º;**
- **Competência administrativa do Governo;**

- **Vamos então focar a nossa atenção na competência administrativa do Governo que é a que interessa então neste caso.**

Procurando agrupar as várias matérias referidas no artigo 199º de uma forma lógica e racional, podemos dizer que, sob o ponto de vista da competência do Governo, as suas principais funções administrativas são três:

- a) **Garantir a execução das leis (artigo 199º, alínea f) e c));**
- b) **Assegurar o funcionamento da Administração Pública (artigo 199º, alíneas a), b), d) e));**
- c) **Promover a satisfação das necessidades coletivas (artigo 199º, alínea g));**

## A competência do Governo e o seu exercício

- Estas funções do Governo traduzem-se, juridicamente, na prática de atos e no desempenho de atividades de mais diversa natureza.

**O Governo elabora:**

- Normas jurídicas;
- Regulamentos;
- Contratos administrativos;
- E exerce poderes de vigilância, de fiscalização, de superintendência de tutela etc.

E como é que o Governo exerce esta sua competência? Há vários modos de exercício de competência do Governo:

- a) Primeiro, o Governo pode exercer a sua competência por forma colegial, através do Conselho de Ministros;
- b) Mas a competência do governo também pode ser exercida individualmente, pelos vários membros do governo: ou pelo Primeiro-Ministro, ou por cada um dos Ministros, secretários de Estado ou Subsecretários de Estado que integram o Governo (artigo 200º CRP).

## B) A estrutura do Governo:

Qual é a estrutura do Governo do nosso país? O artigo 183º da CRP dá-nos a resposta.

Daqui resulta que a estrutura do Governo compreende as seguintes categorias de membros do Governo:

- a) Primeiro Ministro;
- b) Os Vice-Primeiros-Ministros;
- c) Os Ministros;
- d) Os secretários de Estado;
- e) Os subsecretários de Estado

### • Primeiro Ministro

A denominação do chefe do executivo é diferente de país para país e até em Portugal tem variado ao longo da história.

**As funções do Primeiro Ministro vêm reguladas no artigo 201º, nº1 da Constituição.**

**De um ponto de vista administrativo, o PM exerce 2 tipos de funções: funções de chefia** (preside ao conselho de ministros, referenda dos decretos regulamentares e intervém pessoalmente na nomeação de certos altos funcionários do Estado) **e funções de gestão** (administra ou gere os serviços próprios de Presidência do Conselho, orienta diversas secretarias de estado, representar o povo português quando este haja citado perante tribunais estrangeiros etc.) .

- **Os outros membros do Governo**

- Como é natural, o Primeiro-Ministro não atua sozinho: tem ao seu lado uma equipa, constituída pelos outros membros do Governo. Mas estes integram diversas categorias. Vejamos quais são:

**a) Vice-Primeiro Ministro**

Temos que considerar, em primeiro lugar, os Vice-Primeiros Ministros, de que a Constituição fala no artigo 183º, nº2 e no artigo 184º nº1.

E quais são então as funções dos vice-primeiros ministros quando existam?

- Conforme o artigo 185º, nº1 da CRP a primeira é substituir o Primeiro-Ministro;
- Servem também mas coadjuvar e auxiliar o Primeiro-Ministro no exercício das suas funções.

**b) Ministros, Secretários de Estado e subsecretários de Estado**

Falar em ministros, secretários de Estado e subsecretários de Estado é sublinhar que, dentro do Governo, existem categorias diferentes de membros, e que nem todos eles têm o mesmo estatuto jurídico e político.

Contudo seria, **um erro pensar-se que existe uma hierarquia entre os diferentes membros do Governo: não há, juridicamente qualquer forma de hierarquia entre os diferentes membros do Governo. Há relações de supremacia ou subordinação política de uns face aos outros, mas não há hierarquia em sentido jurídico.**

**c) Os ministros**

Como é que podemos definir os Ministros enquanto membros do Governo?

**Para nós, os ministros são os membros do Governo que participam no Conselho de Ministros e exercem funções políticas e administrativas.**

**Está subjacente ao governo o princípio de igualdade entre ministros segundo o qual os Ministros são iguais entre si, em categoria oficial e em estatuto jurídico.**

- **Competência dos ministros:**
- A CRP diz-nos alguma coisa sobre a sua competência no artigo 201º, nº2 que determina o seguinte:
- Compete aos Ministros:
  - a) Executar a política definida para os seus Ministérios;
  - b) Assegurar as relações de carácter geral entre o Governo e os demais órgãos do Estado, no âmbito dos respetivos ministérios

Deve dizer-se que este preceito não se encontra convenientemente redigido, pois deixa em claro a maior parte da competência administrativa de Ministros. Essa competência é muito vasta e aqui só pode dar-se, a respeito dela, uma ideia aproximada. Aos ministros compete:

- Fazer regulamentos administrativos no âmbito da atuação do seu ministério;
- Nomear, exonerar e promover o pessoal que trabalha no seu ministério;
- Exercer poderes de superintendência ou de tutela sobre as instituições dependentes do seu ministério ou por ele fiscalizadas;
- Assinar em nome do Estado os contratos celebrados com particulares ou outras entidades, quando versem sobre matéria das atribuições e do seu ministério;
- E, em geral, resolver casos concretos que por lei devam correr por qualquer dos serviços que pertençam ao seu ministério.

### **c) Os secretários de Estado e os subsecretários de Estado**

- Apesar de ao longo da história terem havido mudanças sobre o que representaria cada um destes órgãos presentemente: assim entendemos que atualmente a diferença entre os secretários de Estado e subsecretários de Estado consiste em que os primeiros têm mais elevada categoria protocolar do que os segundos, e são os principais colaboradores dos Ministros, cabendo-lhes a substituição destes em caso de ausência ou impedimento (CRP, art. 185, nº2); ao passo que os subsecretários de Estado se situam em escalão menos elevado, e em regra, não despacham com o respetivo Ministro mas com um Secretário de Estado; também os Subsecretários de Estado não são normalmente chamados a substituir os ministros, podendo quando muito substituir os Secretários de Estado junto dos quais atuam.

## **60. A coordenação ministerial**

Cumpra averiguar agora como se faz, a coordenação do trabalho ministerial- tarefa da maior importância, aliás, para assegurar o bom andamento da máquina governativa.

Podemos apontar, com efeito, sete métodos as modalidades diferentes de coordenação ministerial:

- 1º método: coordenação entre serviços dos diferentes ministérios;**
- 2º método: coordenação por comissões interministeriais;**
- 3º método: coordenação por acordo entre os Ministros em causa;**
- 4º método: coordenação por um Vice-Primeiro Ministro;**
- 5º método: coordenação pelo Primeiro-Ministro;**

**6º método: coordenação pelo Conselho de Ministros**

**7º método: coordenação por Conselhos de Ministros especializados**

### **61. Conselho de Ministros**

Já sabemos que o Governo pode atuar colegialmente ou por atos individuais de cada um dos Ministros, secretários de estado ou subsecretários de Estado, nas matérias das respetivas atribuições e competência.

A atuação colegial do Governo faz-se em conselhos de ministros.

Podemos definir o conselho de ministros como o órgão colegial constituído pela reunião de todos os ministros (e vice-primeiros ministros se os houver), sob a presidência do Primeiro-Ministro, ao qual compete desempenhar as funções políticas e administrativas que a Constituição ou a lei atribuam coletivamente ao Governo.

### **62. Os conselhos de Ministros especializados**

Os conselhos de Ministros especializados (ou, como também se diz, conselho de Ministros restritos) são órgãos secundários e auxiliares do Conselho de Ministros, formados por alguns membros deste, e que funcionam como secções do Conselho de Ministros. A existência deste conselho está consagrada pela CRP no artigo 200º, nº2.

**Os conselhos de Ministros especializados podem ter uma de três funções:**

- a) **Primeira função: preparar os Conselhos de ministros:** consiste em preparar as decisões que hão-de ser tomadas pelo Conselho de Ministros (função preparatória);
- b) **Segunda função: tomar decisões em nome do Conselho de ministros:** nos casos em que a lei lhes confira competência e que essa competência lhes tenha sido atribuída por delegação do Conselho de Ministros (função decisória);
- c) **Terceira função: executar decisões do Conselho de Ministros ou controlar a sua execução:** trata-se aqui de estudar e decidir acerca das formas de dar execução a deliberações que tenham sido tomadas pelo Conselho de Ministros (função executiva).

## **III- Composição dos Governos e Ministérios**

Atualmente (Setembro 2015), a composição do Governo é a seguinte:

- 1) **Primeiro Ministro;**
- 2) **Vice-Primeiro-Ministro;**
- 3) **Ministro de estado e das finanças;**
- 4) **Ministro de Estado e dos negócios estrangeiros;**

- 5) **Ministro da defesa nacional;**
- 6) **Ministro da administração interna;**
- 7) **Ministro da justiça;**
- 8) **Ministro da presidência e dos assuntos parlamentares;**
- 9) **Ministro adjunto e do desenvolvimento regional;**
- 10) **Ministro do ambiente, ordenamento do território e energia;**
- 11) **Ministro da economia;**
- 12) **Ministro da agricultura e do mar;**
- 13) **Ministro da saúde;**
- 14) **Ministro da educação e ciência;**
- 15) **Ministro da Solidariedade, emprego e segurança social.**

#### **64. Idem: Direito comparado**

#### **65. Presidência do Conselho**

O primeiro dos ministérios do país é a Presidência do Conselho ou, na terminologia oficial, presidência do conselho de Ministros.

Quanto à organização da Presidência do Conselho, ensinam-nos a história e o direito comparado que há fundamentalmente duas soluções.

#### **- Os ministérios. Sua classificação**

- Para sabermos qual a estrutura e a organização dos vários ministérios existentes, devemos recorrer à respetivas leis orgânicas e regulamentos internos. Por não haver qualquer compilação desses numerosos diplomas, torna-se por vezes difícil descobri-los e reconhecê-los.
- A forma mais prática que temos para ultrapassar esta dificuldade consiste em consultarmos anualmente o Orçamento de Estado.
- O que são afinal os Ministérios?
- **Os ministérios são os departamentos da administração central do Estado dirigidos pelos ministérios respetivos.**

**Preconizamos, pois, uma classificação diferente à de Zanobini. Segundo o nosso critério, os ministérios devem agrupar-se em quatro categorias a saber:**

- Ministérios de soberania;
- Ministérios económicos;
- Ministérios sociais;
- Ministérios técnicos.

#### **V- Órgãos E serviços independentes e de vocação geral**

## 69. Órgãos consultivos

Em direito, costumem distinguir-se os órgãos deliberativos dos órgãos consultivos: os primeiros são aqueles que tomam decisões, os segundos são os que emitem pareceres, opiniões, conselhos que são transmitidos aos órgãos deliberativos para serem ponderados ou seguidos por estes antes da decisão.

- **Assim, os órgãos consultivos são os órgãos que têm por função proferir pareceres, destinados a esclarecer os órgãos deliberativos. Encontram-se numa posição auxiliar em relação aos órgãos deliberativos e desempenham uma função complementar no sistema, na medida em que complementam e integram o conjunto.**

Concentremos a nossa atenção, porem em três órgãos cuja existência está consagrada pela própria Lei Fundamental- a Procuradoria-Geral da República (220º), o Conselho Económico e Social (artigo 92º) e o Conselho superior de defesa nacional (274º) - embora quando ao primeiro a competência consultiva não esteja constitucionalmente fixada.

- **A Procuradoria-Geral da República sofreu alterações no seu estatuto ao longo dos tempos, mas neste momento é o único órgão consultivo central,** de competência alargada a todos os ramos da administração pública- mas por outro lado limitada aos aspetos jurídicos e de legalidade- é o Conselho Consultivo da procuradoria-geral da república;
- **Conselho económico e social** (criado pela revisão constitucional de 1989). Conforme estipula a Constituição: “O conselho económico e social é o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social, participa na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de desenvolvimento económico e social e exerce as demais funções que lhe sejam atribuídas por lei” (CRP artigo 92º, nº1); possui na generalidade funções consultivas, apesar disso dinamiza-se através de uma forma de democracia participativa;
- **Conselho superior de Defesa Nacional, está previsto no artigo 274º da CRP,** constitucionalmente é um órgão consultivo, mas pode ter outras competências nomeadamente: executivas ou deliberativas;
- **Outros órgãos consultivos: para além, dos órgãos referidos, a lei ordinária prevê muitos outros, com relevância, dignidade e grau de independência muito variados em relação ao governo.** Sendo os mais conhecidos: **Conselho superior de segurança interna, conselho nacional de educação, comissão da liberdade religiosa, conselho nacional de ética para as ciências da vida.**

## 72. Órgãos de controlo

No quadro institucional do Estado português, cumpre destacar agora, pelo grande relevo da sua atividade e pela importância efetiva das suas funções, os órgãos ou serviços que exercem poderes genéricos de controlo e de inspeção sobre o conjunto da administração pública.

### 72. Idem: o tribunal de contas

O tribunal de contas é um órgão fundamental de fiscalização da administração pública do nosso país.

Mas afinal o que é o tribunal de contas? Está definido no **artigo 214º nº1 da CRP, trata-se de um verdadeiro tribunal, ao qual são consequentemente aplicáveis os princípios gerais próprios da correspondente função.**

**Possui competências administrativas consultivas e de controlo, ainda de que em certa forma, o respetivo exercício aproveite da independência e imparcialidade que caracteriza este órgão como um todo.**

**Possui funções consultivas, de fiscalização, jurisdicional e preventivas.**

### 74. Idem: a inspeção-geral das finanças

Tem uma vocação abrangente e transversal. Está sujeito ao poder de direção do Ministro das finanças. Mas para que não haja confusões, a inspeção-geral das finanças faz parte do governo, no sentido em que é um serviço subordinado deste e, mais precisamente, do ministério das finanças.

## 75. Serviços de gestão administrativa

- Chamamos serviços de gestão administrativa aos serviços da administração central do Estado que, integrados num ou noutro ministério, desempenham funções administrativas de gestão que interessam a todos os departamentos da administração central do Estado, ou a todo o sistema de autarquias locais do país.
- Podem ser agrupados em seis grupos, vamos fazer uma referência geral às principais unidades que os integram:
  - a) Serviços de conceção da reforma administrativa;
  - b) Serviços de organização e pessoal;
  - c) Serviços relativos às eleições e autarquias locais;
  - d) Serviços de estatística;
  - e) Serviços de administração financeira e patrimonial;
  - f) Serviços de informações e relações públicas

## **76. Órgãos independentes e administração independente**

São referidos no **nº3 do artigo 267º da CRP.**

### **76- A. Órgãos administrativos independentes**

**Fazendo uma referência rápida e simples os órgãos administrativos independentes são:**

- a) Provedor de justiça (artigo 23º CRP);
- b) CNE (artigo 43º e 113º CRP);
- c) CNPD (artigo 45º CRP);
- d) ERC (artigo 39º CRP);
- e) CADA (artigo 268º, nº2 CRP);
- f) SIR (artigo 26º e 34º CRP)

Os direitos, liberdades e garantias são aqui perspetivados como instrumentos de defesa dos cidadãos contra o poder publico e, antes de mais, contra o poder administrativo.

- **Administração periférica do estado**

Na linguagem administrativa, fala-se modernamente em “periferia” para designar as áreas territoriais, situadas fora da capital do país, em que a administração atua.

Sublinhe-lhe que a administração periférica, mesmo quando seja local- tanto do Estado, como dos institutos públicos e associações públicas que dela disponham- não pode ser confundida com a administração local autárquica. Esta é constituída por autarquias locais, ao passo que aquela é composta por órgãos e serviços do Estado, ou de outras pessoas coletivas públicas não territoriais.

- **Conceito**

Com isto, estamos agora em condições de poder definir a “administração periférica”. Ela é então o conjunto de órgãos e serviços de pessoas coletivas públicas que dispõem de competência limitada a uma área territorial restrita, e funcional sob a direção dos correspondentes órgãos centrais.

Caracteriza-se pelos seguintes aspetos:

- É constituída por um conjunto de órgãos e serviços, quer locais quer externos;
- Esses órgãos e serviços pertencem ao estado, ou a pessoas coletivas públicas de tipo institucional ou associativo;
- A competência de tais órgãos é limitada em função do território, não abrange nunca a totalidade do território nacional;

- Os órgãos e serviços da administração periférica funcionam sempre na dependência hierárquica dos órgãos centrais da pessoa coletiva pública a que lhe pertencem.

- **Espécies**

Conforme resulta dos exemplos dados ao número anterior, a administração periférica compreende as seguintes espécies:

- a) Órgãos e serviços locais do Estado;
- b) Órgãos e serviços locais de institutos públicos e de associações públicas;
- c) Órgãos e serviços externos do Estado;
- d) Órgãos e serviços externos de institutos públicos e associações públicas.

**Todos estes tipos de órgãos e serviços cabem no conceito de administração periférica: aos mencionados na alínea a) chama-se administração local do Estado, ao conjunto formado pelas alíneas a) e b) dá-se a designação de administração periférica interna; ao conjunto das alíneas c) e d), a designação de administração periférica externa e finalmente ao conjunto das alíneas a) e c) atribui-se a denominação de administração periférica do estado.**

- **Administração local do Estado:**

Vamos agora focar-nos na administração periférica interna do Estado, isto é, por outras palavras, sobre a administração local do Estado.

A administração local do Estado assenta, basicamente sobre três ordens de elementos:

- A divisão de territórios;
- Os órgãos locais do Estado;
- Os serviços locais do Estado.

- Quanto à **divisão do território**, é ela que leva a demarcação de áreas ou zonas, ou circunscrições, que servem para definir a competência dos órgãos e serviços locais do Estado, que fica assim delimitada em razão do território.
- Quanto aos **órgãos locais do Estado**, trata-se dos centros de decisão dispersos pelo território nacional, mas habilitados por lei a resolver assuntos administrativos em nome do Estado, nomeadamente face a outras entidades públicas e aos particulares em geral.
- Os **serviços locais do Estado**, são por seu turno, os serviços públicos encarregados de preparar e executar as decisões dos diferentes órgãos locais do Estado.

- **Circunscrições administrativas e autarquias locais**

Chamam-se “circunscrições administrativas” as zonas existentes no país para efeitos de administração local. Mas é essencial não confundir o conceito de circunscrição administrativa com o de autarquia local.

**Autarquia local**- é uma comunidade de pessoas, vivendo numa certa circunscrição, com uma determinada organização, para prosseguir certos fins. Apesar disso estamos ainda dentro da pessoa coletiva Estado.

O nosso direito prevê como circunscrições administrativas básicas no território nacional as seguintes:

- a) As regiões autónomas (insulares);
- b) As regiões administrativas (continentais);
- c) As NUTS I, II, e III;
- d) Os distritos;
- e) Os conselhos;
- f) As freguesias.

#### **86. b). Os órgãos locais do Estado**

Como podemos definir órgãos locais do Estado? Quanto a nós, os “órgãos locais do Estado” são os órgãos da pessoa coletiva Estado, que na dependência hierárquica do Governo, exercem uma competência limitada a uma certa circunscrição administrativa;

- Podem tomar decisões em nome do Estado. Podem praticar atos administrativos;
- São órgãos do Estado e não órgãos autárquicos. Pertencem a administração local do Estado;
- Têm uma competência meramente local.

#### **A administração estatual indireta**

- É a isto que se chama administração indireta do Estado, ou “administração estatual indireta”: administração estatual porque se trata de prosseguir fins do Estado, indireta, porque não é realizada pelo próprio Estado, mas sim por outras entidades, que ele cria para esse efeito na sua dependência.
- **Ou seja, é uma atividade administrativa do Estado, realizada para a prossecução dos fins deste, por entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria e de autonomia administrativa ou administração e financeira.**

#### **Institutos públicos**

- Pessoa coletiva dotada de personalidade jurídica que foi criada com o intuito de assegurar o desempenho de funções administrativas determinadas. Quer isto dizer:

- Desempenho de uma atividade pública de carácter administrativo;
- Funções administrativas determinadas.

- **Empresas públicas**

Apesar do conceito de empresa pública ter originado uma certa divergência na doutrina portuguesa, podemos definir a empresa pública como **“as organizações económicas de fim lucrativo, criadas e controladas por entidades jurídicas públicas.”**

Na base dos conceitos definidos pelo professor Diogo Freitas do Amaral, **as empresas públicas são unidades produtivas que têm por finalidade institucional, intrínseca, dar lucro.**

- **Idem: A empresa pública como entidade sujeita a controlo público**

- A) A empresa pública pode ter maioria de capitais públicos;
- B) Em alternativa- se o Estado ou outras entidades públicas não detiverem a maioria do capital-, possuirão direitos especiais de controlo exercendo, “influência dominante”.

- **Motivos de criação de empresas**

- A) Domínio de posições-chave na economia;
- B) Modernização e eficiência na administração;
- C) Aplicação de uma sanção política;
- D) Execução de um programa ideológico;
- E) Necessidade de um monopólio;
- F) Outros motivos.

Se agora quisermos agrupar todos os motivos que levam à criação de empresas públicas em duas grandes categorias, poderemos fazer a síntese seguinte:

- De um lado, há motivos políticos e económicos que levam a transformar uma atividade privada em atividade pública,
- De outro, há motivos administrativos e financeiros que levam a converter uma atividade pública burocrática em atividade financeira empresarial.

- **Espécies de empresas públicas:**

- A) Quanto à titularidade;
- B) Quanto à natureza jurídica;
- C) Quanto à forma;
- D) Quanto ao objeto.

- **A missão e o enquadramento das empresas públicas**

- A) Contribuir para o equilíbrio económico-financeiro do setor público- missão económico-financeira;
- B) Contribuir para a obtenção de níveis adequados de satisfação das necessidades coletivas- missão social;

#### **4. Administração autónoma**

- A alínea D) do artigo 199º da CRP estabelece que compete ao Governo, no exercício das suas funções administrativas: “dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil ou militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma.”
- **Podem dividir-se aí, portanto, as três grandes modalidades da administração pública existentes entre nós:**
  - **A administração direta do Estado;**
  - **A administração indireta do Estado;**
  - **E a administração autónoma.**

Segundo como já vimos e analisamos a administração direta e indireta do estado, cabe-nos agora analisar a administração autónoma do Estado.

Segundo pensamos, *a administração autónoma é aquela que prossegue interesses públicos próprios das pessoas que a constituem e por isso, se dirige a si mesma, definindo com independência a orientação das suas atividades, sem sujeição à hierarquia ou a superintendência do estado.*

**Prossegue: interesses públicos próprios das pessoas coletivas que a integram, e fins alheios, e em consequência disso, a administração autónoma dirige-se a si mesma, apresentando-se como um fenómeno de autoadministração.**

**O único poder que o Governo pode exercer perante a administração autónoma constitucionalmente é o poder de tutela (alínea d) do artigo 199º, nº4 do artigo 229º e artigo 242º da constituição).**

#### **119. Entidades incumbidas da administração autónoma:**

No direito português, há várias espécies de entidades públicas que desenvolvem uma administração autónoma ou, se preferir, que pertencem à administração autónoma:

- As associações públicas;
- As autarquias locais;
- E, embora numa posição especial, as regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

## 127. O conceito de autarquia local

- A constituição, como vimos, dá-nos uma noção de autarquia local, no seu artigo 235º, nº2;
- São pessoas coletivas territoriais;
- Respondem à necessidade de assegurar a *prossecação dos interesses próprios de um certo agregado populacional que reside neste mesmo território.*

**Podemos então agora extrair a nossa definição:** *“Autarquias locais, são pessoas coletivas públicas de população e território, correspondendo aos agregados residentes em diversas circuncisões do território nacional, e que asseguram a prossecação dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos próprios habitantes.”*

- Importa frisar que: **são pessoas coletivas distintas do Estado, não fazendo parte do mesmo. São identidades independentes do Estado que apesar disso podem ser fiscalizadas pelo mesmo, assim como controladas e subsidiadas.**
- **Pertencem então à administração autónoma.**

**Têm subjacentes os conceitos de:**

- a) Território;
- b) O agregado populacional;
- c) Interesses comuns;
- d) Órgãos representativos.

## 143. Município

- É a autarquia local que visa a prossecação de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por elas eleitos.
- Em nossa opinião, pois, os principais órgãos do município no atual direito português são os seguintes: Assembleia Municipal, a câmara municipal, e o Presidente da câmara.

## 144. Sistema de governo municipal português

- 239º CRP;
- Sistema “sui generis”;

## 158. Os órgãos deliberativos a) Assembleia Municipal

- A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município, isto é, funciona como autêntico parlamento municipal.
- Composição: artigo 251º;

- Desempenha funções relevantes como: **Função de orientação geral do município, função de fiscalização da câmara municipal, função de regulamentação, função tributária, função de decisão superior;**

#### **Idem: b) A câmara municipal**

- Chama-se-lhe por isso “corpo administrativo” no direito português, esta expressão designa todo o órgão colegial executivo encarregado da gestão permanente dos assuntos de uma autarquia local;
- **Compra: Competência-** esclarece o artigo 33º da LAL que há cinco tipos de funções: função preparatória executiva; função consultiva; função de gestão; função de fomento; função de decisão.

#### **Idem: c) O Presidente da Câmara**

- A constituição quase que deixa em silêncio a figura do Presidente da Câmara: parece assim, à primeira vista, que o Presidente da Câmara não será órgão do município (250º da CRP);
- **Competência –** Quais as funções do Presidente da Câmara no sistema de governo municipal traçado pela nossa lei?
  - a) **Função presidencial;**
  - b) **Função executiva;**
  - c) **Função decisória;**
  - d) **Função interlocutória**

### **A administração regional autónoma**

#### **179. Conceito**

*As regiões autónomas dos Açores e da Madeira são pessoas coletivas de direito público, de população e território, que pela Constituição dispõem de um estatuto político-administrativo privativo e de órgãos de governo próprio democraticamente legitimados, com competência legislativas e administrativas, para a prossecução dos seus fins específicos.*

**- Devemos interpretar esta definição à luz do artigo 6º e 225º da CRP;**

**Organização das regiões autónomas:** Representante da República, Assembleia legislativa (nº1 227 e 232º); governo regional (*órgão executivo de condução política regional e o órgão superior da administração pública regional*).

- Ao contrário das autarquias locais, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira não se encontram constitucionalmente sujeitas a um poder de tutela administrativa do Estado.

- **A instituições privadas de interesse público**

- Marcello Caetano chamava-lhes “pessoas coletivas de direito privado e regime administrativo”;

- Regime jurídico misto: direito privado e direito administrativo;

- *Pessoas coletivas privadas, que por prosseguirem fins de interesse público, têm o dever de cooperar com a Administração Pública e ficam sujeitas em parte, a um regime especial de direito administrativo;*

Em resumo acabámos por identificar quatro espécies de instituições particulares de interesse público, que relevam para efeitos de Direito administrativo:

- a) As sociedades de interesse coletivo;
- b) As pessoas coletivas de mera utilidade pública;
- c) As instituições particulares de solidariedade social;
- d) As pessoas coletivas de utilidade pública administrativa

Chegamos assim à conclusão de que as instituições particulares de interesse público se dividem basicamente em duas espécies-**sociedades de interesse coletivo e pessoas coletivas de utilidade pública**. Estas, por sua vez, é que se subdividem em três subespécies – **pessoas coletivas de mera utilidade pública, instituições particulares de solidariedade social, e pessoas coletivas de utilidade pública administrativa,**

- **Sociedades de interesse coletivo**

- *São empresas privadas, de fim lucrativo, que por exercerem poderes públicos ou estarem submetidas a uma fiscalização especial da Administração Pública, ficam sujeitas a um regime jurídico específico traçado pelo Direito administrativo;*

- Têm um fim lucrativo.

### III

#### **186. Pessoas de utilidade pública**

##### **Conceito**

São “pessoas coletivas de utilidade pública”, pelo contrário, as associações e fundações de direito privado que prossigam fins não lucrativos de interesse geral, cooperando com

a Administração central ou local, em termos de merecerem da parte desta a declaração de “utilidade pública”.

## Capítulo II

### Teoria Geral da Organização Administrativa

- **Elementos da organização administrativa**

Entendemos por “organização administrativa” o modo de estruturação concreta quem em cada época, a lei dá à Administração Pública de um dado país.

- Vamos então analisar em seguida a sua composição recorrendo a uma teoria geral da organização administrativa.

### As pessoas coletivas públicas

- Assim quanto a nós, são “pessoas coletivas públicas” as pessoas coletivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, e por isso, dotadas em nome próprio de poderes e deveres públicos.
  - a) São pessoas coletivas públicas são pessoas coletivas;
  - b) Tratam-se de entidades criadas por iniciativa pública;
  - c) São criadas para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos;
  - d) São titulares em nome próprio, de poderes e deveres públicos;

### Espécies

- Nesta altura do nosso curso, e beneficiando do estudo que fizemos da organização administrativa portuguesa, não teremos qualquer dificuldade em saber quais são as categorias de pessoas coletivas públicas no direito português atual. São sete:
  - a) Estado;
  - b) Os institutos públicos;
  - c) As empresas públicas, na modalidade de entidades públicas empresariais;
  - d) As associações públicas;
  - e) As entidades administrativas independentes;
  - f) As autarquias locais;
  - g) As regiões autónomas

Saliente-se que a lista apresentada está ordenada segundo o critério da maior dependência para a menor dependência do Estado.

- Relativamente ao **agrupamento das pessoas coletivas em tipos temos as seguintes categorias:**
  - a) **Pessoas coletivas de população e território, ou de tipo territorial;**
  - b) **Pessoas coletivas de tipo institucional;**
  - c) **Pessoas coletivas de tipo associativo;**
- Da análise dos diversos textos que regulam as pessoas coletivas públicas, podemos concluir que **os aspetos predominantemente do seu regime jurídico são os seguintes:**
  - 1) Criação e extinção;
  - 2) Capacidade jurídica de direito privado e património próprio;
  - 3) Capacidade de direito público;
  - 4) Autonomia administrativa e financeira;
  - 5) Isenções fiscais;
  - 6) Sujeição ao regime da contratação pública e dos contratos;
  - 7) Bens do domínio público;
  - 8) Regime da função pública;
  - 9) Sujeição a um regime administrativo de responsabilidade civil;
  - 10) Sujeição à tutela administrativa;
  - 11) Sujeição à fiscalização do Tribunal de Contas;
  - 12) Foro administrativo;

## **Órgãos**

Analisando as perspetivas doutrinárias e o livro do Professor Diogo Freitas do Amaral podemos concluir que: **para nós os órgãos da administração (isto é, das pessoas coletivas que integram a administração) devem ser concebidos como instituições para efeitos da teoria da organização administrativa, e como indivíduos para efeitos de teoria da atividade administrativa.** O novo CPA atende apenas à noção estrutural de órgão, e não à noção funcional.

### **Classificação dos órgãos**

Há muitas classificações dos órgãos das pessoas coletivas públicas. Aqui vamos referir apenas as mais importantes.

- a) **Órgãos singulares e colegiais;**
- b) **Órgãos centrais e locais;**
- c) **Órgãos primários, secundários e vicários;**
- d) **Órgãos representativos e órgãos não representativos;**

- e) Órgãos ativos, consultivos e de controlo;
- f) Órgãos decisórios e executivos;
- g) Órgãos permanentes e temporários;
- h) Órgãos simples e complexos;

### 198. Dos órgãos colegiais em especial

Enumerarei em traços gerais as principais características dos órgãos colegiais:

- A) **Composição e constituição;**
- B) **Marcação e convocação de reuniões;**
- C) **Reuniões e sessões;**
- D) **Membros e vogais;**
- E) **Funcionamento, deliberação e votação;**
- F) **Quórum;**
- G) **Modos de votação;**
- H) **Voto de desempate e voto de qualidade;**
- I) **Adoção e aprovação;**
- J) **Decisão e deliberação;**
- K) **Atos e atas;**
- L) **Dissolução e demissão;**

### 200. Da competência em especial

Como é que se delimita a competência entre os vários órgãos administrativos?

- O primeiro princípio que cumpre sublinhar desde já é o de que a competência só pode ser conferida, delimitada ou retirada pela lei: é sempre a lei (ou regulamento) que fixa a competência dos órgãos da Administração pública (CPA, art. 36, nº1). **É o princípio da legalidade.**

Deste princípio decorrem alguns corolários:

- **A competência não se presume;**
- **A competência é imodificável;**
- **A competência é irrenunciável ou inalienável:** esta regra não obsta a que possa haver hipóteses de transferência do exercício de competência- designadamente, a **delegação de poderes e a concessão**- nos casos dentro dos limites em que a lei o permitir (CPA, art. 36, nº1 e 2).

### 201. *Idem*: Critérios de delimitação da competência

A distribuição de competências pelos vários órgãos de uma pessoa coletiva pública, pode ser feita em função de quatro critérios:

- 1) **Em razão de matéria;**

- 2) Em razão de hierarquia;
- 3) Em razão de território;
- 4) Em razão do tempo;

**Os quatro critérios apresentados são acumuláveis. No caso de não se verificarem em simultâneo o órgão é incompetente.**

#### **Idem: Espécies de competências**

As principais classificações que interessam saber são as seguintes:

- a) Quanto ao modo de atribuição legal da competência;
- b) Quanto aos termos do exercício da competência;
- c) Quanto à substância e efeitos da competência;
- d) Quanto à titularidade dos poderes exercidos;
- e) Quanto ao número de órgãos a que a competência pertence;
- f) Quanto à inserção da competência nas relações interorgânicas;<sup>1</sup>
- g) Competência objetiva e subjetiva;

## **II Serviços Públicos**

### **206. Conceito**

Em nossa opinião, os “serviços públicos” são as organizações humanas criadas no seio de cada pessoa coletiva pública com o fim de desempenhar as atribuições desta, sob a direção dos respetivos órgãos.

Sublinhemos na definição dada os pontos fundamentais:

- São organizações humanas;
- Existem no seio de cada pessoa coletiva pública;
- São criados para desempenhar as atribuições da pessoa coletiva pública;
- Atuam sobre a direção dos órgãos das pessoas coletivas públicas;

### **207. Espécies**

Os serviços públicos podem ser classificados segundo duas perspetivas diferentes- a perspetiva funcional e a perspetiva estrutural.

- A) Os serviços públicos como unidades funcionais;
- B) Os serviços públicos como unidades de trabalho.

---

<sup>1</sup> Ver página 647 do livro de Direito Administrativo I, do Professor Diogo Freitas do Amaral para esclarecer possíveis dúvidas deste tópico;

O quadro dos tipos de serviços públicos, encarados como unidades de trabalho à luz de uma perspetiva estrutural é, pois, o seguinte:

- 1) **Serviços principais:**
  - A) **Serviços burocráticos**
    - a) **Serviços de apoio;**
    - b) **Serviços executivos;**
    - b) **Serviços de controlo.**
  - B) **Serviços operacionais:**
    - a) **Serviços de prestação individual;**
    - b) **Serviços de polícia;**
    - c) **Serviços técnicos**
- 2) **Serviços auxiliares**

## 208. Regime jurídico

Os princípios fundamentais do regime jurídico dos serviços públicos são os seguintes:

- a) O serviço público releva sempre de uma pessoa coletiva pública;
- b) O serviço público está vinculado à prossecução do interesse público;
- c) A criação e extinção de serviços públicos, bem como a sua fusão e reestruturação, são aprovadas por decreto-regulamentar;
- d) A organização interna dos serviços públicos é matéria regulamentar;
- e) O regime e organização e funcionamento de qualquer serviço público é modificável;
- f) A continuidade dos serviços públicos deve ser mantida;
- g) Os serviços públicos devem tratar e servir todos os particulares em pé de igualdade;
- h) A utilização dos serviços públicos pelos particulares é um princípio oneroso;
- i) Os serviços públicos podem gozar de exclusivo ou atuar em concorrência;
- j) Os serviços públicos podem atuar de acordo quer com o direito público quer com direito privado;
- k) A lei admite vários modos de gestão dos serviços públicos;
- l) Os utentes do serviço público ficam sujeitos a regras próprias que os colocam numa situação jurídica especial;
- m) Natureza jurídica do ato criador da relação de utilização do serviço público pelo particular;

## 211. *Idem*: Conceito de hierarquia

Em nosso entender, a hierarquia *é o modelo de organização administrativa vertical, constituído por dois ou mais órgãos e agentes com atribuições comuns, ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direção e impõe ao subalterno o dever de obediência.*

Por outro lado, o modelo hierárquico caracteriza-se pelos seguintes traços específicos:

- a) Existência de um vínculo entre dois ou mais órgãos e agentes administrativos;
- b) Comunidade de atribuições entre os elementos da hierarquia;
- c) Vínculo jurídico constituído pelo poder de direção e pelo dever de obediência.

## 212. *Idem*: Espécies

- A principal distinção de modalidades de hierarquia é a que distingue entre hierarquia interna e hierarquia externa.

Começamos pela hierarquia interna:

- A hierarquia interna é um modelo de organização da Administração que tem por âmbito natural o serviço público- célula fundamental de que se compõem as pessoas coletivas públicas.
- Consiste a hierarquia interna num modelo em que se toma a estrutura vertical como diretriz, para estabelecer o ordenamento das atividades em que o serviço se traduz: a hierarquia interna é uma hierarquia de agentes.
- A hierarquia interna deparamos fundamentalmente com vínculos de superioridade e subordinação entre agentes administrativos: do que acima de tudo se trata não é da atribuição da competência entre órgãos, mas da divisão de trabalho entre agentes.
- Por isso se diz **interna** esta forma de hierarquia.
- A hierarquia interna vem a ser, pois, aquele *modelo vertical de organização interna dos serviços públicos que assenta na diferenciação entre superiores e subalternos.*

- Vejamos agora o que se passa com a hierarquia externa:

- Também aqui, é certo se torna a estrutura vertical como diretriz, mas desta feita para estabelecer o ordenamento dos poderes jurídicos em que a competência consiste: a hierarquia externa é uma **hierarquia de órgãos.**
- Os vínculos de superioridade e subordinação estabelecem-se entre órgãos da administração. Já não está em causa a divisão do trabalho entre agentes, mas a **repartição das competências** entre aqueles a quem está confiado o poder de tomar decisões em nome da pessoa coletiva.

### 213. *Idem*: Conteúdo. Os poderes do superior<sup>2</sup>

Quais são então os poderes do superior?

São, basicamente três: **o poder de direção, o poder de supervisão e o poder disciplinar.**

- A) O **“poder de direção”** consiste na faculdade de o superior dar ordens e instruções, em matéria de serviço, ao subalterno;
- B) O **“poder de supervisão”** consiste na **faculdade superior revogar, anular ou suspender os atos administrativos praticados pelo subalterno;**
- C) O **“poder disciplinar”**, por último, consiste na **faculdade de o superior punir o subalterno, mediante a aplicação de sanções previstas na lei em consequência das infrações à disciplina da função pública cometidas.**

Aos poderes do superior correspondem, por seu turno, determinados *deveres dos subalternos*:

- Esses deveres **são de variada índole: assim, ao lado de deveres que dizem diretamente respeito à relação de serviço** (Ex: deveres de obediência, assiduidade zelo e aplicação, sigilo profissional urbanidade, respeito pelos superiores, Etc.), **deparam-se-nos outros que, tendo embora o seu fundamento no vínculo que liga o funcionário ou agente ao serviço, extravasam já do âmbito daquela relação** (assim, os deveres na vida privada).

### 214. *Idem, idem*: Em especial, o dever de obediência

O “dever de obediência” consiste na obrigação de o subalterno cumprir as ordens e instruções dos seus legítimos superiores hierárquicos, dadas em objeto de serviço e sob a forma legal.

- Da noção enunciada resultam os requisitos desse dever:
  - a) **Que a ordem ou a instruções provenham de legítimo superior hierárquico do subalterno em causa;**
  - b) **Que a ordem ou as instruções sejam dadas em matéria de serviço;**
  - c) **E que a ordem ou as instruções revistam a forma legalmente prescrita.**

Conseqüentemente, não existe dever de obediência quando, por hipótese, o comando emane de quem não seja legítimo superior do subalterno.

---

<sup>2</sup> Para explicitar melhor estes tópicos ver a página 675 e ss. do livro do Professor Diogo Freitas do Amaral, parte I

## Sistemas de organização administrativa

### I. Concentração e desconcentração

Antes de mais, cumpre referir que **tanto o sistema da concentração como o sistema da desconcentração dizem respeito à organização administrativa de uma determinada pessoa coletiva pública.**

- Assim a **concentração de competência, ou a administração concentrada, é o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele.**
- Por seu turno, a **desconcentração de competência, ou a administração desconcentrada, é o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direção e supervisão daquele.**

### 217. Espécies de desconcentração

Quais são as espécies de desconcentração que o Direito Administrativo conhece?

- a) Quanto aos “níveis de desconcentração”, há que distinguir entre *desconcentração a nível central e desconcentração a nível local*;
- b) Quanto aos “graus de desconcentração”, ela pode ser *absoluta ou relativa*;
- c) Por último, quanto às “formas de desconcentração”, temos de um lado a *desconcentração originária, e do outro a desconcentração derivada*.

### 218. A delegação de poderes. Conceito

- A definição que demos aqui na 1ª edição deste Curso (p. 663) foi praticamente na íntegra acolhida pelo legislador. Com efeito, diz **o nº1 do artigo 44º do CPA.**

- Assim para nós, a **“delegação de poderes” é o ato pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre a mesma matéria.**
- São 3 os requisitos da delegação de poderes, de harmonia com a definição dada:
  - a) Em primeiro lugar, é necessária uma lei que preveja expressamente a faculdade de um órgão delegar poderes noutro: é a **chamada lei da habilitação**;
  - b) É necessária a existência de um **delegante** e de um **delegado**;
  - c) É necessária a **prática do ato de delegação**.

## 219. *Idem*: Figuras afins

A delegação de poderes, tal como definimos, é uma figura parecida com outras, mais ou menos próximas, mas que não deve ser confundida com elas. Aludiremos brevemente às principais:

- a) **Transferência legal de competências;**
- b) **Concessão;**
- c) **Delegação de serviços públicos;**
- d) **Representação;**
- e) **Substituição;**
- f) **Suplência;**
- g) **Delegação de assinatura;**
- h) **Delegação tácita**

## 220. *Idem*: Espécies

- Importa saber distinguir as **espécies de habilitação para a prática da delegação de poderes**, e as **espécies** de delegações de poderes propriamente ditas.

- a) **Quanto à habilitação, ela pode ser genérica ou específica.** No primeiro caso, a lei permite que certos órgãos deleguem, sempre que quiseres, alguns dos seus poderes em determinados outros órgãos, de tal modo que **uma só lei de habilitação** serve de fundamento a todo e qualquer ato de delegação praticado **entre esses tipos de órgãos**. É o que sucede, nos termos do **nºs 3 e 4 do artigo 44º do CPA, nos casos seguintes**:
    - 1) Delegação do superior no seu imediato inferior hierárquico;
    - 2) Delegação do órgão principal no seu adjunto ou substituto;
    - 3) Delegação dos órgãos colegiais no seu presidente.
- Em todos estes casos, porém, a lei impõe uma limitação importante (CPA, art. 44, nº3, in fine): neste tipo de delegações só podem ser delegados poderes para a prática de atos de **administração ordinária**, por oposição aos atos de **administração extraordinária** que ficam sempre indelegáveis, salvo lei de a habilitação específica.
  - **Como se distinguem então estes 2 conceitos?**
  - São atos de **administração ordinária** todos os atos não definitivos (por ex., atos preparatórios e atos de execução), bem como os atos definitivos que sejam vinculados ou cuja discricionariedade não tenha significado ou alcance inovador na orientação geral da entidade pública a que pertence o órgão;
  - Se se tratar de seguir orientações gerais novas, ou de não seguir existentes estaremos perante uma **administração extraordinária**.

**b) Quanto às espécies de delegação, as principais são as seguintes:**

- Sob o prisma da sua extensão, a delegação de poderes pode ser ampla ou restrita, conforme o delegante resolva delegar uma grande parte dos seus poderes ou apenas uma pequena parcela deles.

- No que respeita ao objeto da delegação, esta pode ser **específica ou genérica**, isto é, pode abranger a prática de atos isolados ou de uma pluralidade de atos;

- Importa por fim dizer que há casos de **delegação hierárquica**- isto é, delegação dos poderes de um superior hierárquico num seu subalterno-, e casos de **delegação não hierárquica**- ou seja, delegação de poderes de um órgão administrativo noutro órgão ou agente que não dependa hierarquicamente do delegante;

- Há ainda uma outra classificação de delegações de poderes, que distingue entre a **delegação propriamente dita**, ou de 1º grau, e a **subdelegação de poderes**, que pode ser uma delegação de 2º ou 3º grau etc. conforme o número de subdelegações que forem praticadas.

**Idem:** Regime jurídico

- Apesar De no passado a delegação de poderes só ser admitida em certos cenários hoje está genericamente regulada por um **diploma básico- o CPA (Artigos. 44º e 50º)** -, sem embargo de continuar a haver referencias à figura em alguns diplomas especiais- como, por ex., a Lei Orgânica do Governo e a LAL (artigo 34º).

**A) Requisitos do ato de delegação-** Para que o ato de delegação seja válido e eficaz, a lei estabelece um certo número de requisitos especiais, para além dos requisitos gerais exigíveis a todos os atos da Administração, a saber:

- Quanto ao conteúdo: **especificação dos poderes delegados. O conteúdo do ato de delegação deve incluir ainda a indicação da norma que atribui o poder delegado, assim como da norma habilitadora da delegação (CPA, art. 47º, nº2, 2º parte);**

- **A falta de algum dos requisitos exigidos por lei: o ato de delegação fica inválido, quanto à publicação são requisitos de eficácia, donde se segue que a falta de qualquer um deles torna o ato de delegação ineficaz;**

- Conferida a delegação de poderes pelo delegante ao delegado, este adquire a possibilidade de exercer esses poderes para a prossecução do interesse público. **Mas em que situação fica, a partir do ato de delegação, o delegante?**
- O que o delegante tem é a faculdade de **avocação de casos concretos compreendidos no âmbito da delegação conferida (CPA, art. 49º, nº2): se avocar, e apenas quando o fizer, o delegado deixa de poder resolver esses**

**casos, que passam de novo para a competência do delegante. Mas em cada momento só há um único órgão competente.**

- Além do poder de avocação, o delegante tem ainda o poder de dar **ordens, diretivas ou instruções** ao delegado sobre o modo como deverão ser exercidos os poderes delegados (CPA, art. 49º nº1).
- c) *Requisitos dos atos praticados por delegação*- Sob pena de ilegalidade, os atos administrativos praticados pelo delegado ao abrigo da delegação devem obediência estrita aos requisitos de validade fixados na lei.
- d) *Natureza dos atos do delegado*- Discute-se na doutrina e na jurisprudência quais as características, qual a natureza, dos atos praticados pelo delegado ao abrigo de uma delegação de poderes.
  - Dois problemas são, a este respeito particularmente importantes:
  - *Os atos do delegado serão definitivos?*

- Entre nós, a regra geral é que os atos do delegado são definitivos nos mesmos termos em que o seriam se tivessem sido praticados pelo delegante. Esta regra decorre **do nº5 do artigo 44º do CPA.**

- *Caberá recurso administrativo dos atos do delegado para o delegante?*

- Segundo o disposto do artigo no nº2 do art. 199º do CPA, o recurso dos atos do delegado para o delegante só pode ter lugar “por expressa disposição legal”. Deixou assim de valer como princípio geral, independentemente de norma expressa, a faculdade de interposição de recurso do delegado para o delegante nos casos de delegação hierárquica.

- *Extinção da delegação*- É evidente que se a delegação for conferida apenas para **a prática de um único ato**, ou para ser usada unicamente durante certo período, praticado aquele ato ou decorrido este período a delegação caduca (CPA, art. 50º, al. b), 1ª parte). **Há, porém, dois outros motivos de extinção que merecerem referências:**
- Por outro lado, a delegação pode ser extinta por anulação ou revogação: o delegante pode, em qualquer momento e sem necessidade de fundamentação, pôr termo à delegação (CPA, art. 50º, al. a)). **A delegação de poderes é pois um ato precário;**
- Por outro lado, a delegação extingue-se por *caducidade* sempre que mudar a pessoa do delegante ou a do delegado (CPA, art. 50º, al. b), 2ª parte). **A delegação de poderes é pois um ato praticado intuito personae.**

### e) Regime jurídico da subdelegação:

Este regime tem vindo a sofrer alterações nos últimos anos, sendo substancialmente alterado pelo artigo 46º do CPA o qual veio introduzir duas importantes inovações:

- Salvo disposição legal em contrário, qualquer delegante pode autorizar o delegado a subdelegar (**artigo 46º, nº1**): passou, pois, a haver uma *habilitação genérica*, permissiva de todas as subdelegações de 1º grau;
- Quanto às subdelegações de 2º grau e subsequentes, a lei dispensa quer a autorização prévia do delegante, quer a do delegado (subdelegante), a entrega-as à livre decisão do subdelegado (ou dos subsequentes subdelegados), salvo disposição legal em contrário ou *reserva expressa* do delegante ou do subdelegante (**CPA, art. 46º, nº2**).
- Quanto ao mais, o regime das subdelegações de poderes é idêntico ao da delegação, no tocante aos requisitos da subdelegação, aos requisitos dos atos praticados pelo subdelegado, aos poderes do subdelegante e à extinção da subdelegação (**CPA, arts. 47º a 50º**).

## II

### Centralização e descentralização

- No plano jurídico, diz-se “centralizado” o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país, são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas coletivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa.
- Chamar-se-á, pelo contrário, “descentralizado” o sistema em que função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais- designadamente, autarquias locais.

### 225. Espécies de descentralização

Temos que distinguir as formas de descentralização e os graus de descentralização.

- Quanto às formas, a descentralização pode ser **territorial, institucional e associativa**.
- Para o Professor Diogo Freitas do Amaral é preferível adotar a designação de **descentralização** apenas para o caso da chamada **descentralização territorial**, e reservar para a **descentralização institucional e associativa** a designação de “**devolução de poderes**” (fenómeno que nos ocuparemos mais adiante).

- Quanto aos graus, há numerosos graus de descentralização. Do ponto de vista jurídico, esses graus são os seguintes:
  - a) Simples atribuição de personalidade jurídica de direito privado. É uma forma meramente embrionária de descentralização (privada);
  - b) Atribuição de personalidade jurídica de direito público. Aqui, sim, começa verdadeiramente a descentralização administrativa (administrativa);
  - c) Além da personalidade jurídica de direito público, atribuição de autonomia administrativa (administrativa);
  - d) Além da personalidade jurídica de direito público e da autonomia administrativa, atribuição de autonomia financeira (administrativa);
  - e) Além das três anteriores, atribuição de faculdades regulamentares (administrativa);
  - f) Para além de tudo o que ficou enumerado, atribuição também de poderes legislativos próprios. Aqui já estamos a sair da descentralização administrativa para entrarmos na descentralização política (política).

## 226. Limites da descentralização

Esses limites podem ser de três ordens: limites a todos os poderes da Administração, e, portanto, também os poderes das entidades descentralizadas; limites à quantidade de poderes transferíveis para as entidades descentralizadas; e limites ao exercício dos poderes transferidos (**tutela administrativa**).

## 227. Tutela administrativa. Conceito

- **A tutela administrativa** consiste no *conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa coletiva pública na gestão de outra pessoa coletiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua atuação*.

- A tutela administrativa pressupõe a *existência de duas pessoas coletivas distintas: a pessoa coletiva tutelar a pessoa coletiva tutelada*;
- Dessas duas pessoas coletivas, uma é necessariamente uma **pessoa coletiva pública**. A segunda- a entidade tutelada- será igualmente, na maior parte dos casos, uma pessoa coletiva pública.

- Os poderes de tutela administrativa são poderes de *intervenção na gestão* de uma pessoa coletiva;

- A fim Da tutela administrativa é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra a lei em vigor e (nos países ou nos casos em que a lei o permita) garantir que sejam adotadas soluções convenientes e oportunidades para a prossecução do interesse público.

### 229. *Idem*: Espécies

- Há que distinguir as principais espécies de tutela administrativa quanto ao fim e quanto ao conteúdo.

- Quando ao *fim*, a tutela administrativa desdobra-se em tutela de legalidade e tutela de mérito.

- A “tutela de legalidade” é a que visa controlar a legalidade das decisões da entidade tutelada, a “tutela de mérito” (conveniente ou inconveniente) é aquela que visa controlar o mérito das decisões administrativas da entidade tutelada.

### 230. *Idem*: Regime jurídico

- Cumpre saber que existe um princípio geral da maior importância em matéria de tutela administrativa, e que é este: a *tutela administrativa não se presume*, pelo que **só existe quando a lei expressamente a prevê e nos precisos termos em que a lei a estabelecer**, a tutela só existe nas modalidades que a lei consagrar, e nos termos e dentro dos limites que a lei impuser;
- Em segundo lugar, convém ter presente o que há pouco dissemos: que a tutela administrativa sobre as autarquias locais é hoje uma simples *tutela da legalidade*, pois não há *tutela de mérito* sobre autarquias locais (CRP, art. 242º, nº1).

## III

### Integração e devolução de poderes

É importante distinguir as *noções* de integração e de *devolução de poderes*.

- Entendemos por “**integração**” o sistema em que todos os interesses públicos a prosseguir pelo Estado, ou pelas pessoas coletivas de população e território, são postos por lei a cargo das próprias pessoas coletivas a que pertencem.

- Consideramos a “**devolução de poderes**” o sistema em que alguns interesses públicos do Estado, ou de pessoas coletivas de população e território, são postos por lei a cargo de pessoas coletivas públicas de fins singulares

- A expressão “devolução de poderes” também é usada para designar o movimento da transferência de atribuições, do Estado (ou de outra coletividade territorial) para outra entidade.

## 234. Regime jurídico

A devolução de poderes é sempre feita por lei.

## 235. *Idem*: Sujeição à tutela administrativa e à superintendência

- Superintendência (**CRP, art. 199º, alínea d**)).

- A “superintendência” é, quanto a nós, o poder conferido ao Estado ou a outra pessoa coletiva de fins múltiplos, de definir os objetivos e guiar a atuação das pessoas coletivas públicas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência.

3º

## Os princípios constitucionais sobre organização constitucional

### 237. Enumeração e conteúdo

- A constituição portuguesa como se sabe é uma constituição programática e por isso, entre muitas outras, também fornece indicações quanto ao que deva ser a organização da nossa Administração Pública.

- **A matéria vem regulada no artigo 267º, nºs 1 e 2. Dessas duas disposições resultam cinco princípios constitucionais sobre organização administrativa, a saber:**

- a) **Princípio da desburocratização;**
- b) **Princípio da aproximação dos serviços populações;**
- c) **Princípio da participação dos interessados na gestão da Administração Pública;**
- d) **Princípio da descentralização;**
- e) **Princípio da desconcentração.**

- **Princípio da desburocratização-** Significa que a Administração pública deve ser organizada e deve funcionar em termos de eficiência e de facilitação da vida aos particulares- eficiência na forma de prosseguir os interesses públicos de carácter geral, e facilitação da vida aos particulares em tudo quanto a Administração tenha de lhes exigir ou haja que lhes prestar.
- **Princípio da aproximação dos serviços populações-** Significa, antes demais que a Administração Pública deve ser estruturada de tal forma que os seus serviços se localizem o mais possível junto das populações que visam servir.
- **Princípio da participação dos interessados na gestão da Administração Pública-** Significa que os cidadãos não devem intervir na vida da Administração apenas através da eleição dos respetivos órgãos, ficando depois alheios a todo o funcionamento do aparelho e só podendo pronunciar-se de novo quando voltar a haver eleições para a escolha dos dirigentes, antes devem ser chamados

a intervir no próprio funcionamento quotidiano da Administração Pública, e nomeadamente devem poder participar na tomada das decisões administrativas.

**b) De um ponto de vista funcional, o que decorre do princípio da participação é a necessidade da colaboração da Administração com os particulares (CPA, art. 11º) e a garantia dos vários direitos de participação dos particulares na atividade administrativa (CPA, art. 12º).**

- **Princípio da descentralização**- Já sabemos o que significa este princípio como foi abordado nas páginas anteriores.
- **Princípio da desconcentração**- Impõe que a Administração Pública venha a ser, gradualmente, cada vez mais desconcentrada.

**Estes, são os cinco princípios constitucionais mais importantes sobre organização administrativa.**

### **238. Limites**

Importa, entretanto, chamar a atenção para o facto de os dois últimos princípios- ou seja, o princípio da descentralização e o princípio da desconcentração- terem, nos termos da própria Constituição, determinados limites.

**Quais são eles?**

- **É o próprio artigo 267º, nº2 que os estabelece.**