

DIREITO ADMINISTRATIVO

Beatriz Gomes

Prof. Vera Eiró + Tiago Cartaxo

Apontamentos das aulas + Resolução de Exames passados (p.44)

2020

A ADMINISTRAÇÃO

Vera Eiró & João Caupers – p.23-78

Mário Aroso Almeida – p.15-42

Conceito de:

Administrar: ação humana que consiste em prosseguir certos objetivos através do funcionamento da organização (que assenta na estruturação de um grupo humano em função dos fins que se pretende alcançar).

Direito Administrativo: ramo do Direito que disciplina a organização da Administração Pública e o quadro das relações jurídicas que se estabelecem no contexto do exercício da função administrativa.

Administração Pública

Conceito polissémico, pois divide-se em duas realidades diferentes, ainda que, em parte, sobrepostas:

- a. **Sentido orgânico**: neste sentido a Administração Pública confunde-se com o conjunto das organizações públicas, pois faz referência ao sistema de pessoas coletivas públicas que são instituídas para desempenhar tarefas de administração pública, necessárias à satisfação de necessidades da coletividade (Ex. Estado, autarquias...)
- b. **Sentido funcional/material**: funções administrativas, ou seja, ações e operações desenvolvidas pelos órgãos que são levadas a cabo de modo a alcançar um fim. Centra-se, portanto, na atividade da Administração Pública e refere-se a esta mesma atividade como *administração pública* – utilização de minúsculas para referir à atividade e maiúsculas para referir aos órgãos. (ex. CTT...).

Administração:

- a. Central – opera em todo o território nacional
- b. Local – opera com entidades públicas territoriais e serviços da administração estadual (administração periférica do Estado).

Função administrativa no quadro das funções do Estado, pode ser:

1. Instrumental da função política
2. Subordinada à função legislativa
3. Controlada pela função jurisdicional

Existem **Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional** (CCDR), que pretendem fazer a ligação entre a administração e as autarquias. Temos autarquias e regiões autónomas, e, embora pensadas, Regiões Administrativas nunca foram criadas.

Na realidade, o Direito Administrativo não se esgota como Direito estatutário da Administração Pública, pois compreende também um setor de normas que disciplinam as relações jurídicas que se estabelecem no âmbito da função administrativa, apresentando, assim, o CPA, duas dimensões:

- a. uma que regula a organização da Administração Pública;
- b. outra que regula a ação e atividade da administração pública.

Estas duas dimensões, como já referido, apesar de parcialmente sobrepostas, encontram-se separadas, uma vez que nem toda a atividade desenvolvida pela Administração Pública se centra no exercício da atividade administrativa e, igualmente, nem toda a atividade de administração pública é efetuada pela Administração Pública.

Verdadeiramente, é ao legislador que compete identificar as necessidades públicas que a comunidade pretende ver satisfeitas no exercício das funções administrativas, porém, seria forçoso e até falso admitir que a Administração Pública só age no contexto do Direito Administrativo e, igualmente errado afirmar que a atividade administrativa é, unicamente, realizada pela Administração Pública como conjunto de órgãos públicos, uma vez que o legislador, cada vez mais, tem optado por delegar funções de administração na gestão privada.

Assim, o Direito Administrativo só é o ramo de Direito comum da Administração Pública quando esta, efetivamente, realiza e desenvolve uma atividade materialmente administrativa.

Por outro lado, existem entidades privadas (capacidade e gozo privado) que não só podem adquirir, por delegação do legislador, funções e tarefas de índole administrativa, como podem igualmente aprovar atos administrativos, segundo o artigo 148º CPA.

- Artigo 2º, nº3 CPA – *os princípios gerais da atividade administrativa e as disposições do presente Código que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada* – isto significa que o Direito Administrativo, apesar de não se aplicar a entidades privadas em termos organizativos, caso estas desenvolvam atividades administrativas, as mesmas têm de seguir os preceitos legais do Direito Administrativo.

Na realidade, a atividade de gestão privada rege-se, na primeira linha, pelo Direito Privado, sendo que os princípios do Direito Administrativo não definem o estatuto destas entidades, apenas se aplica o Direito Administrativo caso a entidade exerça funções no sentido da concretização de fins ligados à administração pública (sempre confiadas pelo Estado) – artigo 2º, nº1 e nº2.

- Só Administração Pública está sujeita ao regime da Parte II do CPA (matéria orgânica).
- A Administração Pública só integra pessoas coletivas do direito público.

Todavia, órgãos públicos que não incorporam a Administração Pública não exercem a função administrativa, mas podem praticar, esporadicamente, atos administrativos (Presidente da República, Assembleia da República...).

Os atos políticos são diferentes dos administrativos. Os políticos não respondem perante a administração, mas a **função administrativa** encontra-se subordinada à política. Depende de lei, atuando sempre com base em lei prévia- princípio da legalidade como princípio estruturante.

A administração não pode assim atuar contra a lei e deve atuar nos seus limites. Diferentemente, os particulares (direito privado), atuam na licitude, ou seja, desde que a lei não proíba a sua ação- princípio da licitude.

No âmbito da separação de poderes, a função administrativa é instrumental da política, encontra-se subordinada à função legislativa e é controlada pela função jurisdicional. Mas isto apenas até certo ponto, porque as decisões administrativas são controladas pela jurisdicional no que toca à sua legalidade, havendo sempre uma **margem discricionária de decisão**, um certo nível de autonomia, pelo que o tribunal apenas sindicava as decisões administrativas na medida em que estas cometam alguma falha ou ilegalidade. Assim, a decisão discricionária que não tenha um erro manifesto nem apresente violação da regulação da administração pública não é sindicada pelos tribunais.

A AP atua através de **operações materiais**. Estas não necessitam da prática de atos jurídicos, mas podem ter consequências jurídicas- exemplo do jardineiro. A AP atua através de atos

administrativos, da realização de contratos e aprovação de regulamentos (fonte normativa da atividade administrativa).

18 setembro

Prof. Tiago de Melo Cartaxo

I – Administração Pública e Direito Administrativo

Administração pública e administração privada: uma organização pública está a exercer funções cujo fim são os objetivos do Estado previstos na constituição (para tomar decisões precisa que uma determinada fonte de direito a preveja – *princípio da legalidade*) // a administração privada prossegue atividades cujos fins podem não ter em vista o bem público (autonomia privada - para tomar decisões apenas é necessário que uma norma não a proíba – princípio da licitude).

II – Direito Administrativo e Formas da Administração Pública

1. Formas e instrumentos jurídicos da atividade administrativa pública: a administração tem instrumentos próprios (atos administrativos, regulamentos administrativos, procedimento administrativo).
2. Sistemas administrativos
Por sistema administrativo entende-se um modo jurídico típico de organização, funcionamento e controlo da administração pública.

Existem 2 grandes realidades europeias:

- a. Origem francesa (sistema de administração executiva): influenciou a realidade portuguesa, ou mesmo copiada por esta, no século XIX por Mouzinho da Silveira, e criou, por exemplo, as freguesias e as paróquias (com vista a aproximar a população).

Distingue-se por 3 traços principais:

- i. Sujeição da administração pública a regras próprias.

- ii. O poder conferido à Administração Pública de tomar decisões suscetíveis de se projetarem na esfera jurídica de terceiros sem prévia validação de um tribunal
 - iii. O controlo da administração pública por tribunais especiais.
- b. Origem britânica (sistema de administração judiciária): influenciou o direito norte-americano e do da Commonwealth, caracterizando-se por 3 traços principais:
- i. Sujeição da administração pública ao direito comum;
 - ii. As decisões, em regra, não afetam os particulares, sem prévia intervenção de um tribunal (quando se falam em “direito”, eles têm claramente de ser protegidos – caso isso não se verifique, o tribunal terá que resolver o problema);
 - iii. Controlo da Administração Pública pelos tribunais comuns.

É, no entanto, relevante, apontar que as diferenças entre os dois sistemas têm vindo a esbater-se, p. 37 (Vera Eiró).

ILEGALIDADE E ILICITUDE

Ilegalidade: a ilegalidade na administração pública acontece quando um órgão pratica um ato à margem de qualquer norma habilitante.

Ilícitude: acontece no Direito Privado, e em momentos em que o particular desrespeita uma determinada norma.

- A legalidade está associada à Administração Pública, no sentido em que o Direito Público só age na medida em que a lei lhe permite e lhe dá abertura.
- A licitude está associada ao Direito Privado, pois neste os indivíduos movem-se livremente no campo do que não é ilícito – podem tomar quaisquer atos ou posições desde que tal não esteja proibido por lei.

Princípio da legalidade e presunção da legalidade

O princípio da legalidade assenta na ideia que os órgãos e agentes da Administração Pública somente podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por esta estabelecidos.

Desempenha 2 funções:

1. Assegura o primado do poder legislativo sobre o administrativo (a Administração Pública não pode praticar atos contrários à lei – invalidade –, e segue o princípio de precedência da lei – só pode agir consoante a existência de uma norma habilitante).
2. Garantir os direitos e interesses dos particulares

- Justificação de atuações ilegais da Administração Pública apenas existe em estado de exceção – ver p. 42 Vera Eiró.

O **princípio da legalidade (266º/2 CRP e 3º CPA)** é um dos princípios base da AP, que decorre da sua submissão à função legislativa, uma vez ser necessário haver autorização legal que permita uma competência. Quais são as principais funções do princípio da legalidade?

-Assegurar o primado do poder legislativo sobre o poder administrativo. Ideia simples de subordinação.

-Garantir os direitos e interesses dos particulares. Procedimento administrativo como instrumento de garantia e procura de equilíbrio ao por um lado garantir que a administração pode e deve atuar, mas que essa atuação deve ser controlada com o propósito de cumprir com os direitos e interesses dos particulares.

Há **duas vertentes** deste **princípio legalidade**:

- **Negativa:** não pode ir contrário à lei (princípio da preferência da lei)
- **Positiva:** os órgãos e agentes da AP podem atuar na medida em que haja uma habilitação legal que lhes permita (princípio precedência de lei)

Mesmo os atos que conferem direitos estão sujeitos ao princípio da legalidade. Ou seja, mesmo quando a AP quer fazer uma coisa boa (p.e. aplicar um subsídio) não pode ir contra a lei e só pode atuar se esta lhe conferir essa competência.

Exceção ao princípio meramente teórica: o estado de necessidade vem legitimar algumas atuações da AP que noutra lugar não seriam legais, de modo a evitar males maiores.

O controlo da AP pode ser de duas naturezas:

- Autocontrolo: os casos em que a própria administração controla os seus próprios atos (exemplo de autocontrolo da administração: um cidadão reclama de um ato, e a sua direção-geral vai analisar essa reclamação, que é fundamentada, e vai autocontrolar-se sobre a sua atividade // existe também o caso das inspeções-gerais dentro do próprio órgão).
- Heterocontrolo: se o cidadão avançar para outros órgãos, são esses que irão controlar a atividade do órgão reclamado (exemplo: controlo parlamentar – a Assembleia da República chama às suas sessões membros da administração pública para uma audição parlamentar // Tribunal de Contas – mais focado no controlo em matéria de contas da Assembleia da República).

Características e tipos de Normas:

- O Direito Administrativo, é o ramo do Direito Público que é constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização, o funcionamento e o controlo da Administração Pública e as relações que esta, no exercício da atividade administrativa de gestão pública estabelece com outros sujeitos de Direito. Pelo que a característica principal deste Direito é a permanente procura de harmonização entre as necessidades da ação administrativa e as exigências de garantia dos particulares.

As normas do Direito Administrativo distinguem-se, assim, segundo vários critérios.

Critério do Objeto:

- a. Normas orgânicas
- b. Normas funcionais
- c. Normas relacionais
- d. Regras jurídicas
- e. Princípios

Principais características:

- Direito “novo”
- Direito autónomo
- Direito construído pelos tribunais administrativos

FONTES DE DIREITO ADMINISTRATIVO

- Constituição Administrativa

Artigo 182º a 189º CRP – administração do Governo

Artigo 235º a 266º CRP – autarquias

Artigo 266º a 273º CRP – princípios de administração pública

Artigo 84º CRP – bens de domínio público.

- Direito da UE
- Lei em sentido formal
- Poder Regulamentar (ao qual os atos administrativos estão subordinados).



1. A Constituição Administrativa

Dentro da CRP consta a Constituição Administrativa, que ocupa um lugar no texto constitucional, já que este contém inúmeras disposições materialmente classificáveis como normas de Direito Administrativo.

Isto sucede graças à existência do artigo 2º CRP que reconhece o princípio da separação dos poderes, sem o qual seria impossível consolidar tão vasto conjunto de normas jurídicas que, para fazerem sentido, necessitam de estar separadas do poder legislativo e judicial.

A CRP dispõe sobre os traços fundamentais do modelo administrativo-organizativo do Estado:

- a. Governo e as suas competências administrativas – artigos 182º e 189ºCRP
- b. Autarquias locais – artigos 235º a 262ºCRP
- c. Administração Pública – artigos 266º a 272º
- d. Bens do domínio público e o seu estatuto – artigo 84º

Por outro lado, a lei fundamental preocupa-se em garantir aos cidadãos um conjunto amplo de direitos perante a Administração Pública:

- a. Direito de participar na vida pública
- b. Direito de petição
- c. ... (pg. 50 Vera Eiró)

2. O Direito da União Europeia

Se existe uma diretiva europeia que necessita de ser transposta para o direito interno do estado-membro, no caso dos regulamentos administrativos da União Europeia, estes são diretamente aplicados no direito interno, não necessitando de ser transposto, sendo que o estado-membro não tem qualquer interferência neste.

3. A Lei

Aqui entendida em sentido formal, é a fonte mais abundante de Direito Administrativo, pois as leis, aprovadas pela Assembleia da República e pelo Governo, são as principais reguladoras da organização e da atividade administrativa pública.

4. O regulamento administrativo

O CPA define “regulamento administrativo”, no artigo 135º, como *as normas jurídicas gerais e abstratas que no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos.*

Com o tempo, os governos foram ganhando mais competências a nível normativo e tal verificou-se devido a:

1. Extensão da titularidade

2. Inclusão na função administrativa de um poder normativo de segundo grau, submetido ao poder legislativo (de primeiro grau)
 - Emissão de regulamentos cresce sempre de lei habilitante e essa exigência está expressa no nº1 do artigo 136ºCPA.
 - O *regulamento* existe, pois, primeiro a CRP, e depois, a lei, concedem à Administração Pública espaço normativo.

Lei – cabe a fixação dos princípios de um certo regime jurídico (ideia de novidade – contém previsões novas)

Regulamento – desenho dos detalhes de tal regime (encarrega-se de aspetos que tornam a aplicação da lei mais fácil) – só o Governo e as assembleias legislativas das regiões autónomas têm poder regulamentar.

Regulamentos – hierarquicamente acima do ato administrativo, não podem ser derogados por este segundo o artigo 142º/2 do CPA

Ato administrativo – artigo 148º CPA

O regulamento administrativo tem 2 componentes - o momento em que é aprovado por um órgão administrativo competente (ato administrativo), e a sua posterior entrada em vigor (fonte de direito administrativo), e que só pode ser alterado segundo determinadas regras previamente previstas.

REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

➤ **Art. 135º CPA**

Relacionado com a extensão da titularidade ao Governo, através dos decretos-lei (poder legislativo + poder executivo).

- Regulamentos são atos normativos que contêm normas jurídicas gerais e abstratas, emanados no exercício da função administrativa.
- O conceito de regulamento pode abranger figuras como as dos referidos estatutos e regimentos que por ele devem ser abrangidas.
- O regulamento diferencia-se das demais manifestações jurídicas e, em particular, do ato administrativo pelo seu conteúdo normativo – o regulamento é fonte de direito.
- Está abrangido pelo bloco da legalidade.
- Não podem ser derogados por atos administrativos.

Porém, existem manifestações híbridas, que nem são claramente atos nem regulamentos, porém, Mário Aroso reflete que, ainda assim, estes devem ser assimilados à figura do regulamento ou do ato consoante as suas especificidades:

- Comandos individuais e abstratos – Regulamento;
- Comandos gerais, mas concretos – Ato.

ABSTRAÇÃO – critério verdadeiramente distintivo do regulamento vs o ato.

⇒ Origem, natureza e fundamentos do poder regulamentar: podemos ter “regulamentos internos” (poder de direção do superior hierárquico), para que depois determinado organismo possa funcionar de acordo com regulamentos + “regimentos”: dentro da própria auto-organização dos órgãos colegiais.

- **Artigo 135º CPA** - apresenta 3 elementos interessantes: normas jurídicas abstratas → gerais e abstratas → poderes jurídico-administrativos → efeitos jurídicos

⇒ Espécies

(p. 59 Vera Eiró)

Os regulamentos podem ser:

- a. Complementares ou de execução
- b. Independentes/autónomos
- c. De Organização
- d. De Funcionamento
- e. De Polícia

- art. 199º CRP – prevê que compete ao Governo fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis (regulamentos complementares);
- art 137.º CRP – falta de publicação;
- art 112.º/7 CRP (quando os regulamentos não estão a complementar nada, o Governo quer executar e regulamentar uma nova matéria, o que pode acontecer, mas é preciso lei habilitante);
- art 136.º/2 e 3 CPA: independentes ou autónomos e habilitação legal.

⇒ Competência regulamentar e formas jurídicas

O Governo tem a possibilidade de regulamentar através de decretos regulamentares, portarias, despachos assinados pelos ministros, consoante as matérias em causa, sendo este o

órgão mais importante que dispõe de competência regulamentar, pelo que pode exercer essa competência, como visto, através de (hierarquicamente enumerado):

1. Decreto regulamentar
2. Resolução do Conselho de Ministros
3. Portaria
4. Despacho

Existem também decretos regulamentares regionais e locais (a Constituição prevê 3 autarquias locais: município, freguesia e regiões administrativas, que atualmente não existem) – os regulamentos são aprovados pelas assembleias locais (se uma freguesia quiser aprovar um regulamento, terá que se conformar com os limites impostos pela Constituição e pelo município).

- AR – reserva de competência legislativa (arts 164º e 165º CRP)
- Governo só pode aprovar regulamentos de execução
- ALR – decretos regionais – arts. 232º/1 e 227º/1, alínea (d); governos regionais – decreto regulamentar regional

⇒ **Hierarquia**

O art 138.º do CPA - estabelece os limites dos regulamentos administrativos municipais e das freguesias (descrito no ponto acima); o nº 3 do mesmo artigo: prevê as prevalências entre os regulamentos > portarias > despachos (costumam ser mais atos administrativos).

- art 141.º do CPA – proibição de eficácia retroativa.

⇒ **Modo de produção**

Os artigos 97º a 101º do CPA introduziram no ordenamento jurídico-administrativo normas procedimentais relativas à elaboração de regulamentos. No essencial as normas estabelecem:

- a. Faculdade de iniciativa procedimental – artigo 97º/1 CPA
- b. Direito de participação procedimental – artigo 98º CPA
- c. Apreciação pública dos projetos de regulamento – artigo 100º CPA

⇒ **Publicação, eficácia e vigência**

Os regulamentos administrativos têm a sua eficácia condicionada à publicação – artigo 139º CPA – pelo que esta se pode realizar no *Diário da República*, em publicação oficial da entidade que emite o regulamento ou no sítio da internet dessa.

- Ver pg.64 Vera Eiró
- art 139.º CPA – estabelece que a **produção de efeitos do regulamento depende da publicação**, que se pode fazer na 1ª série ou 2ª série do diário da república, no site oficial, consoante a matéria em causa.
- Entram indicados no dia decidido ou no 5º dia após a sua publicação (*vacatio legis*) – artigo 140º CPA

- art 141.º CPA – permite a eficácia retroativa exceto em normas que imponham ou agravem deveres, encargos, ónus e outras questões que não podem ter eficácia retroativa, como sanções.

Cessação de vigência: caducidade ou revogação, segundo as considerações do artigo 145º que existe para evitar a existência de lacunas.

⇒ **Invalidade**

p. 66 Vera Eiró

- art 143.º/1 CPA – estabelece que os regulamentos desconformes à Constituição, à lei e a outros diplomas hierarquicamente superiores são inválidos.
- art 144.º CPA – regime da invalidade dos regulamentos (limitações temporais...) – regime-regra.
- art 147.º CPA – regime da impugnação.

Declaração da invalidade:

- I. Retroage os seus efeitos à data da emissão do regulamento.
- II. Comporta efeito repristinatório – 144º/3
- III. Não afeta casos julgados – art. 144º/4

⇒ **Movimento de codificação do Direito Administrativo**

A codificação total do Direito Administrativo não se coloca em questão, pois este processo, pela quantidade imensa de diversidade das suas normas, torna-se inviável. Ainda assim, no século XX, existiu um grande movimento de codificação do Direito Administrativo através de:

- c. CPA (Código do Procedimento Administrativo)
- d. CCP (Código dos Contratos Públicos)
- e. ETAF (Estatuto dos Tribunais Administrativos)
- f. CPTA (Código do Processo dos Tribunais Administrativos).

⇒ **Direito Administrativo e Ciência da Administração**

A ciência do direito administrativo é o capítulo da ciência jurídica que tem por objeto o estudo do ordenamento jurídico-administrativo – relacionado com a história e origem do Direito.

⇒ **Direito Administrativo e outros ramos do Direito**

Existem diversas relações entre os diversos ramos do direito, nomeadamente entre o direito público e o direito privado. Numa fase inicial, o Direito Administrativo era perspetivado como a exceção ao Direito Privado, porém, começou a ser encarado como um corpo normativo

autónomo dotado de princípios e regras próprios e específicos, distintos do Direito Privado, pois o Direito Administrativo funda os seus alicerces na ideia da prossecução do interesse público.

⇒ Direito Administrativos Geral e Especiais

Direito Administrativo Geral – composto pelos princípios e regras aplicáveis à atividade administrativa pública em geral – direito administrativo comum.

Direito Administrativo Especial – Integrado pelas normas reguladoras de setores específicos da administração pública: Direito dos Transportes Públicos, Militar, Ambiental...

Ato administrativo

- Ato administrativo – exigência de uma estatuição ou determinação sobre determinada situação jurídico-administrativa. Atos administrativos são decisões, pelo que definem, com força obrigatória, situações jurídicas num caso concreto – **Conteúdo Decisório** – art. 148º CPA – atos administrativos visam a produção de efeitos externos (afetam direitos ou interesses de entidades exteriores àquela que os pratica)

Conceito de ato administrativo – 5 elementos essenciais

1. Ato administrativo como ato jurídico: conduta voluntária geradora de efeitos de direito.
2. Determinação da voluntariedade no ato administrativo → vontade normativa.
3. Não a vontade que realmente se teve, mas a que, nos termos da lei, se deveria ter tido.
4. Exigência da voluntariedade exclui do conceito de ato administrativo: os factos jurídicos de sentido estrito (não se revela conduta voluntária) e as operações materiais da AP (ocorrem condutas voluntárias, mas não orientadas para a produção de efeitos jurídicos específicos predeterminados)
5. Ato administrativo como ato unilateral: declaração de vontade para cuja perfeição é desnecessária a contribuição de qualquer outra.

2 situações:

- a) Pode ser apenas praticado após uma manifestação de vontade de outrem
- b) Ex.: atos administrativos permissivos (licenças, autorizações administrativas...) – só podem ser emitidos a favor de quem os tenha requerido

Requerimento – pressuposto da prática do ato administrativo – arts. 102º a 109º CPA

- A produção dos seus efeitos esteja dependente de uma manifestação da vontade concordante da parte de alguém
- Ex.: atos administrativos de provimento – nomeação de um trabalhador para um lugar do quadro de uma entidade pública
- Se o nomeado não aceitar o provimento não será investido no lugar → ato de provimento desprovido de efeitos
- Aceitação como condição de eficácia do ato administrativo
- Ato administrativo como ato praticado por órgão pertencente a uma organização pública

[art.2º do CPA]: AP integra

- Órgãos do Estado e regiões autónomas que exercem funções administrativas a título principal
- Autarquias locais e suas associações e federações de direito público
- Entidades administrativas independentes
- Institutos públicos e associações públicas

[art.2º do CPA]: determina a aplicação das regras de procedimento e, conseqüentemente, as relativas à produção de atos administrativos.

- O ato administrativo é sempre um comportamento adotado no exercício de poderes jurídico-administrativos

[art.4º/2 do ETAF]: exclusão dos atos políticos e legislativos da jurisdição administrativa (não são atos administrativos)

- Ato administrativo como ato que visa a produção de efeitos jurídicos externos, numa situação **individual e concreta**
- Contrapõe-se à norma (generalidade e **abstração**)
- Elemento indispensável – possibilita a distinção entre ato administrativo e regulamento administrativo

[art.148º do CPA]: externalidade do ato – exclui do conceito de ato administrativo comportamentos no âmbito da atividade administrativa pública cujos efeitos sejam simplesmente internos às entidades cujos órgãos os adotam.

- Ato administrativo como realização de uma decisão

- Projetar as consequências jurídicas na esfera jurídica de alguém, de forma a alterar a situação jurídica dessa pessoa ou entidade, perante a AP
- Ex.: solicitação de um parecer a um órgão consultivo → este produz um ato jurídico, que traduz uma forma de ver o problema apresentado

Quando a **consulta** é imposta pela lei: órgão consultado sabe que a sua audição (ou falta da mesma) produz efeitos jurídicos, possibilitando uma decisão formalmente correta, e que a sua opinião produz outros efeitos jurídicos, uma vez que condiciona o órgão com competência para decidir

Condicionamento limitado: apesar de o seu estatuto competencial lhe permitir influenciar uma alteração no mundo, o órgão consultivo também sabe que esse estatuto não lhe permite tal alteração, uma vez que esta só pode resultar da vontade do órgão com competência dispositiva sobre a matéria

- **Parecer vinculativo não estatui → não é uma decisão, é uma pré-decisão.**
- Impugnação judicial visa o ato (decisão) e não a parecer (opinião)
- Principais características do ato administrativo
 - A. Obrigatoriedade - perante todos aqueles a quem o ato administrativo produz os seus efeitos, resultante da sua natureza decisória
 - B. Anulabilidade administrativa e revogabilidade limitada - decorrem da necessidade de arranjar um ponto de equilíbrio entre a permeabilidade dos atos administrativos à variação dos interesses públicos, que visam a promoção e proteção da confiança

Ato administrativo: ato jurídico, unilateral, externo, com carácter decisório, praticado no exercício de poderes jurídico-administrativos e destinado a produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

Natureza jurídica e funções do ato administrativo

3 orientações principais:

- i. Ato administrativo como uma espécie de negócio jurídico
- ii. Analogia entre ato administrativo e sentença judicial
- iii. Ato administrativo: natureza *suis generis* (nem uma coisa nem outra; ato unilateral da autoridade pública ao serviço de um fim administrativo)

Requisitos de validade dos atos administrativos: quanto ao sujeito, temos o autor e o destinatário, **competência** (art 151/1CPA), temos que identificar o destinatário do ato. Tem que ser utilizada a **forma** legal, e ter audiência prévia e fundamentação, verificar se foram praticadas todas as fases da linha procedimental (art 150º), verificar publicação e notificação. Ver fins de ato se foram cumpridos.

INVALIDIDADE DOS ATOS

art. 163ºCPA

Causas de invalidade: ato pode ser ilegal – os vícios do ato: vícios orgânicos, vícios formais, vícios materiais – ou o ato administrativo pode padecer de vícios da vontade (causas da invalidade: erro, dolo (anulável), coação (nulo – f) art 16º1/2) ou incapacidade mental (anulável).

Vícios orgânicos:

- **Usurpação de poder**
- Ministério atua no âmbito da competência do município → **Incompetência absoluta**
- DG de Saúde atua no âmbito do D G de Educação – mesma figura administrativa: Estado → **Incompetência relativa. CAUSA DE ANULABILIDADE**, porque não está prevista no art 161º/2.

Vícios formais:

- Carência absoluta de forma legal

Vícios materiais:

- Desvio de Poder (e) Art 161º/2)

Modalidades da invalidade:

- Nulidade (art 161º)
- Anulabilidade (art 163º) – regime preferido.

A nulidade é insanável, enquanto a anulabilidade é sanável durante o percurso do tempo.

Causas de nulidade: art 161º/2 - Em caso de o ato ser simultaneamente nulo e anulável, prevalece o regime da nulidade.

*** Pg.272 Mário Aroso

Nulidade (art 161º e 162º):

- O ato nulo é ineficaz *ab initio*, independentemente da declaração da respetiva nulidade – a nível judicial.
- A nulidade é insanável e o ato nulo é passível de impugnação contenciosa ilimitada no tempo
- O órgão da Administração competente para a anulação administrativa ou um tribunal administrativo podem declarar a nulidade

- Assiste aos funcionários públicos, confrontados com um ato nulo, o direito de desobediência, e aos cidadãos, em circunstâncias idênticas, o direito fundamental de resistência (art 21º CRP)
- Condicionismos à anulação – art. 168ºCPA – o nº4 vem alargar o prazo do nº2.
- A anulação administrativa (pela AP) – diferente da anulação judicial

Anulabilidade: art 163º

- O ato anulável é eficaz até ser anulado, embora a anulação possa produzir efeitos retroativos ao momento da sua prática (art 163º, nº2)
- A anulabilidade sana-se pelo decurso do tempo, pelo que o ato somente pode ser anulado dentro dos prazos previstos (art 163, nº4)
- O ato administrativo pode ser anulado pela própria Administração ou pelos tribunais administrativos (art 163, nº3)
- A anulação administrativa ou decorrente da sentença judicial tem natureza constitutiva
- Não assiste aos funcionários públicos o direito de desobediência, nem aos cidadãos o direito de resistência, uma vez que o ato goza da chamada “presunção da legalidade” até ser anulado.

OUTRAS FORMAS DE CESSAÇÃO DA VIGÊNCIA DO ATO:

Inexistência

Os elementos que estão em falta são de tal modo importantes para a formulação do ato administrativo que nem se pode falar de um ato administrativo nos termos do artigo 148º CPA.

No antigo artigo 133º existia uma menção a atos inexistentes, mas atualmente, no artigo 161ºCPA considera que o ato que apresenta estas ausências beneficia de um regime de nulidade aberta.

A verdade é que não vamos nunca encontrar menção à inexistência do ato no CPA, no entanto, o artigo 161º CPA refere um regime de nulidade que se aproxima desta modalidade.

Irregularidades

Associadas às irregularidades não essenciais do ato – há um vício de forma, porém, este vício não altera o conteúdo do ato ou as formalidades não essenciais foram alcançadas de outro modo.

Formalidade não essencial – o ato pode vir a ser anulável, porém, não o efeito anulatório não se verificará, de acordo com o artigo 163º/5, alínea b) – o ato é anulado, mas continua em vigor na ordem jurídica.

- Art. 151º CPA – menções obrigatórias no ato administrativo – cada elemento tem a sua natureza, pelo que a sua ausência pode levar a situações de irregularidade, invalidade ou até inexistência.

Formalidades a ser verificadas no ato administrativo – a falta de alguma destas questões gera a própria inexistência do ato – não como regime, mas no sentido em que o OJ não reconhece sequer os atos.

Ora, se não existir a fundamentação, estamos perante uma causa de invalidade, pelo que temos de ver nas causas de nulidade (art. 161ºCPA) se este ato é ou não nulo, o que não é, pelo que o ato é anulável.

Quando falta o sentido da decisão, por exemplo, o conteúdo do ato deixa de ser decisório, sendo assim, portanto, inexistente.

Revogação – art. 165ºCPA

Efetuada segundo a razão do mérito, oportunidade e conveniência.

A revogação do ato determina a paragem de produção de efeitos jurídicos de um ato válido através da aprovação de outro ato válido segundo o princípio da posterioridade – art. 166ºCPA

No caso da revogação, há limitações à mesma, no artigo 167º/2 CPA.

O Tribunal não pode revogar um ato administrativo com fundamento de mérito, oportunidade e conveniência, pois estaria, caso contrário, a violar o princípio da separação dos poderes – só pode declarar a anulação.

Força Jurídica e Execução do Ato Administrativo

p.235 – Mário Aroso

- A obrigatoriedade do ato administrativo

O ato administrativo é um ato impositivo de deveres ou encargos, sendo, por isso, definitivo e obrigatório, por inerência.

PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE

Os atos administrativos beneficiam de uma presunção de legalidade.

Ora, no OJ Português é prevista a existência de atos administrativos nulos, pelo que os interessados possuem o direito de resistência perante estes. No entanto, com os atos

administrativos anuláveis, a presunção de legalidade é tradicionalmente invocada para explicar a razão pela qual o OJ admite que os atos administrativos anuláveis produzam efeitos, apesar de terem sido praticados em desconformidade com o parâmetro da legalidade em que assenta a validade dos atos.

Assim, a presunção de legalidade assenta no pressuposto que, como os atos anuláveis são desconformes às normas impostas, o OJ não lhes pode atribuir relevância sem que admitir que possam ser válidos. A verdade é que sendo a lei o fundamento dos poderes da AP, os atos que esta produza contra a lei estariam condenados à improdutividade jurídica. Neste sentido, é imperativo que haja a presunção de legalidade, elidível mediante o uso de procedimentos formais que apurem a verdadeira desconformidade.

Significa isto que o reconhecimento de relevância jurídica de atos administrativos anuláveis resulta de uma opção deliberada do OJ, pois este, embora assuma que estes atos infringem certas regras que não deveriam, opta por lhes reconhecer um tipo específico de relevância jurídica que, atento o limitado grau da infração, não os condena à total improdutividade jurídica, ou seja, à nulidade, sendo a anulabilidade, o regime-regra que prevalece.

Todavia, é relevante referir que esta relevância jurídica não se funde com a categoria de atos válidos, pois o ato anulável apenas permanece no OJ devido a uma presunção de legalidade, que promove que o OJ opte por integrar estes atos no sistema ao invés de os recusar e excluir – os atos anuláveis não são, portanto, nem nulos, nem válidos.

Execução do ato administrativo – pg. 253 Mário Aroso.

Privilégio da execução prévia – execução coerciva por via administrativa – direito entregue à AP de impor consequências à falta da obediência de obrigações estabelecidas. Autoriza-se a execução coerciva por via administrativa (autotutela executiva) através do procedimento imposto – art. 175º CPA. Se a AP não puder intervir sem a intervenção dos tribunais, estamos perante a autotutela declarativa.

Ao contrário da sentença judicial, o ato administrativo

- Não visa a composição de um litígio, embora o possa iniciar ou encerrar
- Encara a aplicação do direito como meio (prossecação de interesses públicos) e não como um fim (prossecação do interesse público na aplicação da justiça)
- É modificável, não tendo o valor de verdade legal associado ao caso julgado

Relativamente ao negócio jurídico, o ato administrativo:

- Distingue-se pela não prossecução de um fim privado e pela apresentação frequente da vontade normativa, como suporte, em vez da vontade psicológica.

- *All in all*, ato administrativo é mais próximo do negócio jurídico do que da sentença judicial.

Estrutura do ato administrativo:

- Distinção dos elementos, requisitos e pressupostos do ato administrativo
- Elementos: componentes estruturais do ato
- Ex.: autor (normalmente, um órgão da AP)
- Elementos
- Subjetivos: sujeitos jurídicos envolvidos ou afetados pela prática do ato administrativo
- Autor
- Destinatário (um particular ou outra pessoa coletiva pública)
- Objetivos
- Conteúdo (objeto imediato): integrado pela conduta voluntária e pelas cláusulas acessórias que possam existir (termos, condições...)
- Objeto (mediato): realidade em que o ato incide (terreno que foi expropriado, esplanada cuja instituição na via pública foi licenciada...)
- Funcionais
- Motivos: razões de decisão do autor do ato (o porquê)
- Finalidade: os objetivos estabelecidos com a prossecução do ato (para quê)
- Formais

Forma do ato: modo de exteriorização da vontade administrativa

[art.150º do CPA]: regra geral, atos dos órgãos singulares – forma escrita – órgãos colegiais – forma oral, mas sendo depois consagrados em atas;

Formalidades do ato: ritos destinados a garantir a correta formação e execução da vontade administrativa ou respeito pelos direitos e interesses dos particulares

Requisitos: exigências feitas pela lei relativamente a cada elemento do ato

Ex.: competência do órgão da AP

Pressupostos: situações de facto de que a lei faz depender a possibilidade de praticar um determinado ato

Ex.: é pressuposto de um ato de nomeação para um lugar da AP que esse lugar se encontre vago

Das formalidades em especial

- Atividade administrativa pública apresenta um elevado índice de formalização
- Classificação das formalidades
- Critério da indispensabilidade
- Essenciais: formalidades impossíveis de dispensar; a sua falta remete para a invalidade ou ineficácia do ato administrativo
- Não essenciais: formalidades que podem ser dispensadas
- Critério da possibilidade de remediar a sua falta
- Supríveis: formalidades cuja falta no momento adequado pode ser corrigida pela respetiva prática atual, sem prejuízo do objetivo que a lei procurava atingir com a sua imposição naquele momento
- Insupríveis: formalidades cuja preterição não é suscetível de ser remediada, tendo o objetivo prosseguido pela lei já ter precluído¹, com a sua imposição
- Princípio geral: todas as formalidades legalmente prescritas são essenciais;

Exceções:

- As que a lei considere dispensáveis
- As de natureza meramente interna
- Cujas preterições não são obstáculos ao alcance do objeto visado pela lei, ao prescrevê-las

Principais formalidades prescritas por lei e CRP:

- [art.267º/5 da CRP e 100º do CPA]: **audiência dos interessados**, previamente à tomada de decisões administrativas suscetíveis de contender com os seus interesses
- [art.268º/3, 2ª parte, da CRP e 152º e 153º do CPA]: **fundamentação dos atos administrativos** – exposição das razões da sua prática
- [art.268º/3, 1ª parte, da CRP e 114º do CPA]: **notificação** dos atos administrativos – levá-los ao conhecimento dos interessados
- [art.152º e 153º do CPA]: principais disposições legais quanto à matéria de fundamentação
- [art.152º do CPA]: atos administrativos que devem ser fundamentados
- [nº1/a)]: atos desfavoráveis aos interessados
- [nº1/b) e e)]: atos que incidam sobre anteriores atos administrativos

¹Preclusão:

Perda de determinada faculdade processual civil, pelo não exercício dela na ordem legal, ou por se haver realizado uma actividade incompatível com tal exercício, ou, ainda, por já ter sido ela validamente exercitada.

- [nº1/c) e d)]: atos que reflitam variações no comportamento administrativo

[art.153º do CPA]: fundamentação dever ser:

- Expressa
- De facto e de direito – tem de indicar as regras jurídicas que impõem/permitem a tomada de decisão + explicar como é que a situação factual, em que esta se incide, se subsume às previsões normativas das regras aplicáveis
- Clara, coerente e complexa – em contrariedade com obscura, contraditória e insuficiente, respetivamente
- [art.153º/2]: falta de indicação dos fundamentos de direito ou de facto, bem como a obscuridade, contradição ou insuficiência da fundamentação, equivalem à sua falta → repercussões no plano da sua validade

Falta de audição dos interessados e deficiências da fundamentação do ato administrativo → **repercussões na validade do ato**. Isto não acontece com a falta de notificação → esta vem assegurar a produção de efeitos do ato administrativo

- A sua falta afeta apenas a sua eficácia e não a sua validade.

Tipologia dos atos administrativos primários

- Atos primários Vs. Atos secundários
- Atos primários: incide sobre uma situação da vida
- Atos secundários: tem por objeto um ato primário anterior
- Atos primários:
 - a) Impositivos: impõem uma conduta ou sujeitam o destinatário a certos efeitos jurídicos
 - b) Comandos: impõem uma conduta, positiva (ordens) ou negativas (proibições)
 - c) Diretivas: determinam o resultado a atingir, mas deixam liberdade quanto aos meios a utilizar
- Atos punitivos: aplicam sanções
- Atos ablativos: sujeitam o destinatário a um sacrifício - Ex.: expropriação por utilidade pública
- Juízos: atos de qualificação - Ex.: classificações e anotações
- Permissivos: possibilitam ao destinatário a adoção de um comportamento positivo ou negativo - Podem conferir ou ampliar vantagens
- Autorização: um órgão da AP possibilita o exercício de um direito ou competência de outrem
- Licença: um órgão da AP atribui a um particular o direito de exercer uma atividade privada relativamente proibida por lei
- Subvenção: um órgão da AP atribui a um particular uma quantia monetária destinada a custear a prossecução de um interesse público específico

- Concessão: um órgão da AP transfere para um particular o desempenho de uma atividade pública
- Delegação: um órgão da AP possibilita o exercício de algumas das suas competências, por parte de outro órgão ou agente a quem a lei também as confere
- Admissão: um órgão da AP investe um particular numa categoria legal, de que decorrem direitos e deveres
- Dispensa: legitima o incumprimento de uma obrigação legal
- Isenção: quando em atenção a outro interesse público
- Escusa: quando como forma de garantir o respeito pelo princípio de imparcialidade da AP
- Renúncia: a AP despoja-se da titularidade de um direito disponíveis

Principais classificações dos atos administrativos

- Quanto aos sujeitos:
- Decisões e deliberações
 - Decisões: atos de órgãos singulares
 - Deliberações: atos de órgãos colegiais
- Atos simples e atos complexos
 - Simples: têm apenas 1 autor
 - Complexos: 2+ autores
- Coautoria: quando a vontade dos autores tem relevo idêntico
- Corresponsabilidade: caso o relevo não seja idêntico

Quanto aos efeitos:

- Atos de execução instantânea e continuada
 - a) Instantânea: efeitos esgotam-se no momento da prática do ato
 - b) Continuada: efeitos perduram por determinado período de tempo
- Atos positivos e negativos
 - a) Positivos: deferem pretensões dos cidadãos
 - b) Negativos: indeferem pretensões dos cidadãos
- Atos constitutivos e declarativos
 - a) Constitutivos: criam, modificam ou extinguem relações jurídicas
 - b) Declarativos: não o fazem - Ex.: certidões, certificados, atestados
- Ato administrativo lesivo → vem substituir o conceito de “ato definitivo e executório”.

[art.268º/4 da CRP]

Inseria-se numa lógica característica do velho recurso contencioso, modo típico da impugnação judicial dos atos da AP

Raiz do conceito de ato lesivo: o que está em causa é determinar quais os atos administrativos que, por afetarem negativamente a esfera jurídica de alguém, devem poder ser escrutinados pelos tribunais administrativos.

- Definição de **ato lesivo** (por exclusão de partes): não constituem atos administrativos lesivos, os atos que não afetem negativamente a esfera jurídica de outrem, ou não sejam suscetíveis de o fazer, num futuro próximo provável.

Não são atos lesivos:

- Atos administrativos que defiram integralmente pretensões do interessado – em geral, atos permissivos
- Atos administrativos que defiram, sem reservas, reclamações e recursos administrativos
- Atos administrativos que anulem administrativamente anteriores atos lesivos

2 observações:

- Os atos referidos podem tornar-se lesivos se e na medida em que afetem, ou possam afetar, negativamente a esfera jurídica de outro interessado
- Atos de duplo efeito. Atos que procedem à escolha de uma pessoa de entre um grupo predeterminado

Se um ato administrativo praticado a pedido de um interessado for notificado no termo do procedimento administrativo e dele puder resultar outro entendimento que não a satisfação integral da pretensão apresentada, tem de ser considerado ato lesivo.

Casos duvidosos: atos administrativos praticados no decorrer do procedimento administrativo que não se consubstanciam numa decisão favorável ao interessado

- Promessa: um órgão da AP anuncia para um momento determinado a adoção de um certo comportamento, autovinculando-se perante um particular
- Decisão prévia: um órgão da AP aprecia a existência de certos pressupostos de facto e a observância de certas exigências legais, sendo que a prática de uma decisão final permissiva depende dos mesmos
- Decisão parcial: um órgão da AP antecipa uma parte da decisão final relativa ao objeto de um ato permissivo, possibilitando a adoção de um certo comportamento, pelo particular
- Decisão provisória: um órgão da AP define uma situação jurídica até à prática de uma decisão final, tomada com base na averiguação completa dos pressupostos de um tipo legal de ato

- Decisão precária: um órgão da AP define uma situação jurídica, baseando-se na ponderação de um interesse público especialmente instável ou volátil, sujeitando a sua consolidação à concordância do interessado na sua revogação ou apondo-lhe uma condição suspensiva, que se concretizará na eventual prática de um ato secundário desintegrativo ou modificativo

Execução do ato administrativo

- Executoriedade: relativamente aos atos que impõem condutas aos cidadãos;
- Quanto aos outros, não se deve falar de execução, mas sim de eficácia
- Ex.: uma licença, um indeferimento de um pedido...
- Conceção ampla de ato executório: esbate quase na totalidade a diferença entre eficácia e executoriedade

[arts.176º a 183º do CPA]: execução de atos administrativos dependente de certos princípios e regras

- [art.176º/1 do CPA]: princípio da legalidade abrange a tipicidade das formas de execução + previsão de que a execução administrativa do ato possa ainda ter lugar “em situações de urgente necessidade pública, devidamente fundamentada”
- [art.177º/1 do CPA]: regra do ato administrativo prévio – reforça-se a exigência através da autonomização da decisão de proceder à execução relativamente ao ato administrativo que se pretende executar
- Decisão autónoma e devidamente fundamentada, acompanhada da indicação do conteúdo da execução e dos respetivos termos
- [art.177º/2 e 3 do CPA]: é com ela que se inicia o procedimento de execução, estando sujeita a notificação ao interessado
- [art.178º/1 do CPA]: princípio da proporcionalidade, com relevância especial
- [art.178º/2 do CPA]: princípio da observância dos direitos fundamentais e do respeito devido à pessoa humana

[CPA]: 3 formas de execução do ato administrativo – finalidade da execução

- [art.179º do CPA]: Pagamento de obrigação pecuniária (pagamento de quantia certa)
- [art.179º/1 do CPA]: Caráter fundamentalmente judicial → consequência da remissão para “o processo de execução fiscal, tal como regulado na legislação do processo tributário”
- [art.180º do CPA]: entrega de uma coisa (entrega de coisa certa)
- [art.181º do CPA]: adoção de um comportamento material (prestação de facto)

25 de setembro

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública, como já visto, é um conceito polissémico, que pode ser referido num contexto orgânico ou num contexto funcional, sendo o contexto orgânico o conjunto de pessoas coletivas e públicas que integram órgãos de Administração e o âmbito funcional centra-se, não nos órgãos, mas na atividade exercida – administração pública.

A Administração Pública é, portanto, integrada pelos órgãos enumerados no artigo 2º/4 do CPA.

Pessoas coletivas públicas têm atribuições, e estas, por sua vez, assentam nas missões das pessoas, assentes no interesse/necessidade da sociedade.

Os órgãos, dentro da mesma pessoa coletiva, seguem uma lógica de hierarquia, pelo que nem todos têm os mesmos poderes/ tarefas/ competências. Veja-se o Estado, órgão superior, no qual se integra o Governo e outros órgãos hierarquicamente inferiores, como os ministérios.

Os órgãos superiores apresentam, então, poderes de:

- a. Supervisão
- b. Instrução
- c. Disciplinar
- d. Orientação
- e. Tutela (quando está associada à superintendência, é referida como tutela de mérito, quando não está associada à superintendência é uma tutela de legalidade); (“tutela de legalidade” é a que visa **controlar a legalidade das decisões da entidade tutelada**; a “tutela de mérito” é aquela que visa controlar o mérito das decisões administrativas da entidade tutelada) – Os poderes de tutela são poderes de intervenção na gestão de uma pessoa coletiva; A tutela visa assegurar que a entidade tutelada cumpre as leis em vigor e garantir que sejam adotadas soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público

Administração Pública – existe desconcentração, descentralização e devolução de poderes para pessoas coletivas públicas (freguesias, municípios... - administração autónoma).

Desconcentração administrativa consiste na criação de órgãos – desprovidos de personalidade jurídica – feita pela **Administração Pública** direta, a fim de **desconcentrar** as competências, dando maior força ao Princípio da Eficiência – artigos 266º e 267º CRP

Na **descentralização**, a **Administração Pública** cria entidades para a execução de determinados serviços. A maior diferença é que as entidades criadas detêm personalidade jurídica e respondem pelos próprios atos. Mas outro detalhe importante é que não existe hierarquia ou subordinação entre os órgãos e entidades – artigo 6º CRP – princípio da descentralização do Estado – garantia da autonomia local – artigo 199º (d) CRP.

A **devolução de poderes** é feita sempre por lei. Os **poderes** transferidos são exercidos em nome próprio pela pessoa coletiva **pública** criada para o efeito. Mas são exercidos no interesse da pessoa coletiva que os transferiu, e sob a orientação dos respetivos órgãos – desconcentração de poderes.

Sendo Portugal um país unitário parcialmente regionalizado, com as regiões autónomas, estamos perante fenómenos de desconcentração e descentralização (pois os interesses prosseguidos são autónomos e independentes, porém, também existem órgãos como as autarquias locais). A autonomia do poder local é uma matéria protegida pelo artigo 288º, sendo esta autonomia um limite material à revisão constitucional.

O Estado exerce apenas uma relação de supervisão às autarquias, não apresentando poderes de orientação nem de controlo, apenas intervindo pontualmente.

- 1) Lei Orgânica do Governo  lei organica governo.pdf
- 2) Lei Orgânica de um Ministério  lei organica do ministerio da justica.p
- 3) Lei das Autarquias Locais (2)  regime juridico das autarquias locais.pdf,  lei 169-99 autarquias.pdf
- 4) Lei Quadro dos Institutos Públicos  lei quadro dos institutos publicos.pdf
- 5) Lei Quadro das Fundações Públicas  Lei Quadro das Fundações Públicas.pdf
- 6) Lei Quadro das Entidades Administrativas Independentes  Lei Quadro das Entidades Administrativas Independentes.pdf

O estado e uma freguesia são exemplos de **pessoas coletivas** - criadas por iniciativa publica para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, dispondo frequentemente de poderes públicos e estando submetidas a deveres públicos.

As pessoas coletivas têm **órgãos**, que são centros de imputação de poderes funcionais de manifestação da vontade das pessoas coletivas: órgãos singulares (presidente da câmara) ou colegiais (assembleia municipal); ativos, consultivos ou de controlo; representativos (assembleia municipal) ou não representativos.

Os **serviços públicos** ou organizações públicas são estruturas organizativas encarregadas de preparar e executar as decisões dos órgãos...p.e. organização nacional de saúde.

Recursos humanos - estatuto da função pública- visa garantir que quem desenvolve a sua atividade deve cumprir certas obrigações, sujeito a determinado regime e terá os seus direitos e deveres:

- Direito de acesso- pr. Igualdade (47/2 CRP)
- Reserva AR (165/1/t CRP)
- Imparcialidade e neutralidade (269/1 CRP)
- Defesa de funcionários públicos (269/3 CRP)
- Algumas restrições a direitos (270 CRP)
- Sujeição a regras de obediência e à responsabilidade civil
- Bens do domínio público (202 CC, 84 CRP)

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

p. 104, p. 165, p 342

- **Subsidiariedade do Estado (art. 6º/1 CRP)** – aquilo que pode ser feito pelas entidades mais próximas do cidadão, de forma eficiente. Não deverá ser feito pelas entidades públicas mais elevadas e distantes no espetro da Administração Pública.
- **Descentralização do Estado (art. 6º/1 CRP)** – estrutura estadual caracterizada pela existência de uma pluralidade de entidades que assegurem a realização de determinadas funções de forma a que os poderes se mantenham centralizados nos serviços dependentes do Governo.
- **Desconcentração (art. 267º/2 CRP)** – no seio de cada pessoa coletiva pública, conferir poderes a órgãos com posições hierárquicas distintas, para que o poder não se concentre nos órgãos de topo.
- **Unidade (art. 6º/1 CRP)** – estabelece limites ao pluralismo decorrente da descentralização de poderes: o Governo é o órgão superior da AP e tem responsabilidade política perante a AR.
- **Participação dos Interessados na Gestão das Estruturas Administrativas (art. 267º/1 e 5 CRP)**

- **Aproximação dos serviços às populações (art. 267º/1 CRP)**
- **Desburocratização (art. 267º/1)** – eficácia na resolução dos problemas com base na simplificação e racionalização das estruturas existentes (melhor relação com os cidadãos)
- **Igualdade** (art. 266º/2CRP e art.6º CPA)
- **Imparcialidade** (art 266º/2CRP e art. 9ºCPA)
- **Boa fé** (art. 266º/2CRP e art 10ºCPA)
- **Justiça e razoabilidade** (art. 266º/2CRP e art 8º CPA)
- **Responsabilidade** (art. 22º CRP e art. 16º CPA)
- **Proporcionalidade** (art. 266º/2 CRP e art. 7º CPA) – exigibilidade, adequação e relação custo-benefício (proporcionalidade *stricto sensu*)
- **Prossecação do Interesse Público** (art. 266º/1 CRP e art. 4º CPA)

28 de setembro

Prof. Tiago de Melo Cartaxo

p.113

ORGANIZAÇÃO PÚBLICA

Organização – grupo humano estruturado em função dos fins a atingir.

Organização Pública – grupo humano estruturado pelos representantes de uma comunidade com vista à satisfação de necessidades coletivas predeterminadas desta.

O conceito de organização pública integra 4 elementos:

1. Grupo Humano
2. Estrutura
3. Papel determinante dos Representantes da Coletividade
4. Uma Finalidade

O conceito de organização pública não faz referência à personalidade jurídica pública, devido a 2 razões:

1. Muitas organizações públicas são desprovidas de personalidade jurídica
2. Porque existem mais organizações públicas que revestem formas jurídicas de Direito Privado

ELEMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As Pessoas Coletivas

A administração pública, enquanto atividade, é prosseguida por 3 tipos de elementos:

- a. Pessoas coletivas
- b. Órgãos
- c. Serviços públicos

As pessoas coletivas que exercem atividade administrativa pública são criadas por iniciativa pública para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, dispondo frequentemente de poderes públicos e estando submetidas a deveres públicos.

TUTELA ADMINISTRATIVA

p. 163

A relação de tutela administrativa entre duas pessoas coletivas públicas determina que os atos praticados pelos órgãos da pessoa tutelada se encontrem sujeitos à interferência de um órgão da entidade tutelar, com o propósito de assegurar a legalidade ou o mérito daqueles.

Classificação da tutela administrativa segundo vários critérios:

1. Quanto ao **Objeto** (art. 242º/1 CRP)

1.1. Tutela de legalidade

1.2. Tutela de mérito

2. Quanto à **Forma**

2.1. Tutela integrativa ou corretiva

2.2. Tutela inspetiva

2.3. Tutela sancionatória

2.4. Tutela revogatória

2.5. Tutela substitutiva

O regime jurídico da tutela administrativa apresenta os seguintes traços gerais:

- a. A tutela não se presume – as relações de tutela têm de resultar da lei.
- b. A tutela nunca envolve o poder de orientar a atividade da pessoa coletiva tutelada
- c. Os atos através dos quais se exerce a tutela podem ser impugnados pela entidade tutelada.

16 de outubro

Prof. Vera Eiró

AUTARQUIAS LOCAIS

p. 132

As autarquias locais são pessoas coletivas de base territorial correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscções do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica mediante a atividade de órgãos próprios representativos das populações.

A existência das autarquias locais assenta no princípio da autonomia local – art.6º/1 CRP – pois este é “o direito e capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem nos termos da lei, [...] uma parte importante dos assuntos públicos”.

- Princípio da subsidiariedade – art.6º/1 CRP – os interesses das populações devem ser prosseguidos pelas entidades públicas que se encontram mais próximas daquelas, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito pelos princípios da igualdade e da solidariedade entre os cidadãos.

Traços essenciais do regime constitucional das autarquias locais:

- a. Reserva absoluta da AR quanto à criação, modificação, extinção territorial das autarquias locais – art. 164º, al. (n) e 236º/4 CRP
- b. Reserva relativa da AR quanto ao estatuto das autarquias locais (art. 165º/1, al. (q) e 237º/1 CRP
- c. As autarquias locais devem dispor de (pelo menos) 2 órgãos colegiais, um deliberativo e outro executivo (art. 239º CRP)
- d. As autarquias dispõem de património e finanças próprios (art. 238/1 CRP)
- e. As autarquias locais exercem poder regulamentar próprio (art. 241º CRP)
- f. O Estado só exerce tutela administrativa de legalidade (arts. 242/1 CRP...)

A CRP reconhece 3 espécies de autarquias locais:

1. Freguesias
2. Municípios
3. Regiões Administrativas

p.134

PROCESSO E PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

p.338

- Tendência – crescente dificuldade em determinar de modo claro os interesses públicos prosseguidos por algumas decisões administrativas

De acordo com o art.1º/1 do CPA, o **procedimento** consiste na sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública.

O artigo 1º CPA propõe uma distinção ente procedimento e processo administrativos assente num critério funcional: enquanto procedimento é o já enunciado, processo é o suporte físico do procedimento, ou seja, o volume de documentos que lhe dá corpo.

- Divisão do CPA – pag. 340
- Princípios do Procedimento Administrativo – pag. 345

ESPÉCIES DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

- a. Procedimentos de iniciativa pública (de início oficioso)
- b. Procedimentos de iniciativa particular (dependentes de requerimento)
- c. Procedimentos decisórios
- d. Procedimentos executivos
- e. Procedimentos de 1º grau – incidem pela 1ª vez sobre uma situação.
- f. Procedimentos de 2º grau – incidem sobre uma situação anteriormente tomada.

OS SUJEITOS DO PROCEDIMENTO

O artigo 65º CPA trata de identificar os sujeitos da relação jurídica procedimental.

Administração pública (como atividade) – órgãos das entidades referidas no nº1 do artigo 2º CPA)

Do outro lado da relação jurídica estão os “interessados” – alíneas (b), (c) e (d) – podem ser particulares, pessoas singulares e coletivas de direito privado, titulares de interesses difusos ou órgãos que exerçam atividades administrativas.

- Ver artigo 68º CPA

Nº1 – interessados diretos, com interesses que lhes dizem respeito

Nº2 – titulares de interesses difusos (ou coletivos), ou seja, interesses que não são específicos de um cidadão ou ente coletivo, mas que afetam um conjunto mais ou menos vasto de pessoas, direta ou indiretamente.

GARANTIA DA IMPARCIALIDADE

p. 351

A garantia da imparcialidade concretiza-se nos “**impedimentos**”, por um lado, e nas “**escusas e suspeições**”, por outro. Uns e as outras surgem por conflitos de interesses.

Os impedimentos resultam de situações, enumeradas taxativamente na lei, que esta entendeu justificarem a proibição da intervenção – art. 69º CPA

As escusas e as suspeições são situações nas quais não existe proibição absoluta de intervenção, mas esta pode ser excluída por iniciativa própria do titular do órgão ou agente – art. 73º CPA.

Tem competência para declarar o impedimento ou decidir o pedido de escusa ou a suspeição, o superior hierárquico do decisor ou o órgão colegial de que este faça parte (art. 70º/4 e 75º/1 CPA).

PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO ADMINISTRATIVA

P. 358

- **1ª Fase: o arranque do procedimento**

Nos procedimentos de iniciativa pública, o arranque do procedimento pode dever-se a “impulso processual autónomo” – quando o órgão com competência para decidir é aquele que inicia o procedimento – ou a “impulso processual heterónimo” – se o órgão que inicia o procedimento carece de competência para a decisão final.

- Em qualquer dos casos há que cumprir o dever fixado no artigo 110º/1 CPA.

Iniciativa particular – os procedimentos de iniciativa particular iniciam-se com o requerimento dos interessados que deve conter as menções exigidas no artigo 102º/1 CPA e ser apresentado por escrito, salvo nos casos em que a lei permita a sua formulação oral.

O *requerimento* pode, então, ser apresentado de várias formas, previstas pelo artigo 104º CPA:

- a. Entrega nos serviços
- b. Remessa pelo correio, sob registo
- c. Envio através de telefax ou transmissão eletrónica de dados
- d. Formulação verbal, quando a lei admita essa forma

A entrega física do requerimento deve, nos termos do artigo 103º CPA, ser feita nos serviços dos órgãos aos quais são dirigidos.

Uma vez recebido, o requerimento é obrigatoriamente objeto de registo em suporte adequado e, se solicitado, será dele passado recibo – arts. 105º/1 e 106º CPA.

Sobre o requerimento pode recair um *despacho inicial* do serviço, consistindo no respetivo:

- a. *Indeferimento liminar*, se o requerimento for anónimo ou ininteligível – art. 108º/3 CPA
- b. *Aperfeiçoamento*, se o requerimento não satisfizer todas as exigências do nº1 do artigo 102º CPA – através do suprimento officioso das deficiências – art. 108º/ 1 e 2 CPA.

Esta fase do procedimento acaba com o *saneamento* do procedimento, previsto no art. 109º CPA – e consiste na verificação de que não existem quaisquer problemas que obstem ao andamento do procedimento ou à tomada da decisão final. P. 360 – caso contrário, o requerimento pode ser liminarmente arquivado, terminando o procedimento de modo precoce.

- **2ª Fase: Instrução**

Nesta fase, procede-se à recolha e ao tratamento dos dados indispensáveis à decisão, pelo que a direção desta fase do procedimento é atribuída, pelo art. 55º/1, em primeiro lugar, ao órgão competente para a decisão. Já o nº2 do mesmo artigo determina que este órgão pode delegar em inferior hierárquico seu, o poder de direção do procedimento.

Na fase da instrução assumem particular relevo 2 princípios:

1. O da legalidade – art. 3º CPA
2. O do inquisitório – art. 58º CPA

O CPA contém várias regras e princípios em matéria de prova, salientam-se 3:

- a. Dever geral de averiguação (art. 115º/1)
- b. A desnecessidade de prova dos factos notórios e outros do conhecimento do instrutor do procedimento (art. 115º/2)
- c. A atribuição do ónus da prova aos interessados – art. 116º/1 CPA

Diligências instrutórias:

1. Exames
2. Vistorias
3. Avaliações
4. Inspeções
5. Peritagens

Diligências instrutórias – feitas por *peritos* e são opiniões técnicas solicitadas a especialistas em determinadas áreas do saber ou a órgãos colegiais consultivos – dizem-se obrigatórios quando a lei exige que sejam pedidos e facultativos quando a decisão de os solicitar proveio do órgão instrutor de modo livre. Podem ser vinculativos ou não vinculativos – art. 91º CPA. A emissão de pareceres está sempre sujeita a prazo.

Os pareceres são sempre fundamentados e devem formular conclusões sobre todas as questões indicadas na consulta – art. 92º CPA

- **3ª Fase: A Audição dos Interessados**

- Princípio da participação dialógica

Regra geral:

A audiência dos interessados realiza-se no termo da instrução, mas existem exceções – art. 125º CPA.

A audiência pode realizar-se por escrito ou oralmente, dependendo da escolha do instrutor, que deve notificar o interessado da sua opção – art. 122º/2. Se houver lugar a audiência oral, esta pode realizar-se presencialmente ou por videoconferência (art. 123º/1). 1

De qualquer dos modos, a conferência é registada em ata - nº4 art. 123º CPA.

Em circunstâncias taxativamente enumeradas no art. 124º/1 CPA, o instrutor pode dispensar a audiência dos interessados, pelo que esta pode suceder devido a:

- a. Impossibilidade de fixar nova data para a realização da audiência – al. (b)
- b. Inutilidade da audiência (ou porque esta é inteiramente favorável aos interessados) – al. (e) e (f)
- c. Urgência da decisão – al. (a)
- d. Previsibilidade de a realização poder prejudicar a execução ou utilidade da decisão – alínea (c)
- e. Número de interessados tão grande que a audiência é impraticável – alínea (d)
- Falta de realização da audiência dos interessados a descoberto de qualquer das normas do artigo 103º, gera a invalidade da decisão final, sendo que autores consideram a nulidade e outros a anulabilidade.

- **4ª Fase: Decisão**

Inicia-se com o relatório do instrutor, peça que só não existirá se a instrução tiver sido dirigida pelo próprio órgão competente para a decisão – art. 126º CPA.

Dá-se conta do pedido do interessado, resumem-se as fases do procedimento e termina com a prática deste – art. 93º CPA

No que toca aos procedimentos de iniciativa particular, o art. 128º/1 estabelece para a conclusão do procedimento um prazo legal de 90 dias (prorrogável a título excepcional).

Para além da decisão expressa, o procedimento pode extinguir-se por outras quatro causas:

1. Desistência do pedido e renúncia dos interessados – art. 131º CPA
2. Deserção dos interessados – art. 132º CPA
3. Falta de pagamento de taxas ou despesas – art. 133º CPA
4. Ato tácito de deferimento – art. 130º CPA – diferente de *comunicações prévias* (previstas no art. 134º CPA – também contemplam casos de falta de pronúncia da administração)

CONTRATOS PÚBLICOS

No final do procedimento administrativo podemos encontrar 3 resultados:

1. Regulamento
2. Ato
3. Contrato

A formação do contrato e respetivo procedimento não se encontra presente no CPA, mas antes num regime separado – o Código dos Contratos Públicos.

- O CPA aplica-se subsidiariamente – arts. 200º e segs CPA.

Esta figura dos contratos públicos afasta-se dos contratos privados - p. 271

Diretivas atuais de contratação pública:

1ª e 2ª parte do Código é a parte da contratação pública, o procedimento dos contratos públicos.

Fase da fundação do contrato:

- A que entidades é que se aplica o Código Dos Contratos Públicos? Artigo 2º e 7º do CCP - âmbito de aplicação subjetivo e objetivo;

Subjetivo: Entidade adjudicante: Entidades que, pelo seu estatuto não têm como objetivo último a procura do lucro, ou a ideia de receber a melhor proposta possível. Por via de regra, as entidades adjudicantes públicas estão abrangidas pelo CPA, seja pela via de serem órgãos da Administração Pública, ou de estarem no exercício de funções da mesma. A regra é a aplicação de todos os contratos celebrados por entidades adjudicantes, salvo em casos de exceção.

Objetivo: O artigo 4º do CCP estabelece quais os contratos celebrados por entidades adjudicantes aos quais não se aplica a parte II e III do CCP, são excluídos. O artigo 5º estabelece qual a contratação excluída, isto é, determina quais é que podem ser alvo de aplicação da parte III, mas não a II.

As diretivas limitam a sua aplicação a contratos de aquisição de fornecimentos, de empreitadas, de bens e serviços, concessões de serviços e de obras, ou seja, aos contratos de maior valor, pois a sua lógica é abrir o mercado - só se aplicam as diretivas aqueles que têm um impacto transfronteiriço.

No procedimento de formação de contratos públicos, há diversos procedimentos possíveis. A entidade adjudicante ao decidir contratar não pode ser discricionária e juntar determinados passos - há tipos de procedimentos e só esses devem ser aplicados, não se pode criar um procedimento *ad hoc*:

Procedimentos Concorrenciais: aqueles em que a EA anuncia a intenção de contratar e qualquer pessoa pode, de alguma forma, apresentar uma candidatura. Há um mero anúncio, sendo que qualquer pessoa pode, depois, tentar concorrer. Todos os operadores económicos numa situação regular em mercado podem apresentar uma proposta. É isto que se verifica num concurso público, não é a entidade adjudicante que escolhe. É nos contratos de obras menos relevantes, já que as mais importantes não justificam que se abra um concurso e se espere que ele se desenvolva e conclua;

Procedimentos não concorrenciais (Ajuste Direto / Consulta Prévia): no ajuste direto, a EA pode convidar diretamente um operador económico para apresentar a proposta; e na consulta prévia convida três ou mais operadores. Regra geral, para os contratos de baixo valor, é permitido o ajuste direto e a consulta prévia (trata-se dos contratos mais importantes). Contudo, para as obras de elevado valor o AD também pode ser aplicado numa situação de urgência imperiosa (um tornado que leva o telhado do Hospital Santa Maria);

II. Fase da execução do contrato administrativo:

Importante distinguir os contratos públicos dos contratos administrativos para saber de que se trata.

Dupla lógica do contrato administrativo: o contrato administrativo é uma forma de actuação administrativa, sendo que o procedimento pode acabar num contrato, regulamento ou ato administrativo. Implica sempre um acordo de vontades, tem que haver uma proposta e uma aceitação. O seu propósito ultimo é sempre a prossecução do interesse público. Lógica do contrato e lógica da função. O contraente publico tem poderes exorbitantes, regulados na parte III do CCP, que o diferenciam do particular. Que poderes são esses? Dirigir o modo de execução do contrato, fiscalizá-lo, modificá-lo, aplicar sanções, ordenar a cessação da posição contratual nalguns casos concretos, com fundamento no interesse publico, podendo o particular ser indemnizado (reposição do equilíbrio financeiro do contrato);

Os poderes exorbitantes são executados através de atos administrativos:

Invalidez do contrato: Pode ser inválido por força do conteúdo e objeto (invalidade própria do contrato), ou por força de invalidez subsequente ou consequente do contrato, isto é, uma perturbação na fase de formação do contrato, que contamina todo o resto do contrato (por exemplo, lançar ajuste direto em vez de concurso público) - o efeito anulatório pode ser afastado quando se revele desproporcionada, contrária à boa-fé, ou desfavorável ao interesse público;

GARANTIAS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

As garantias determinam os instrumentos atribuídos pela Administração Pública a um particular que pretenda defender um seu direito e/ou interesse face a alguma atividade administrativa lesiva dos mesmos. São meios jurídicos de defesa dos particulares contra a Administração Pública. Efetivam-se através dos órgãos e aproveitam as próprias estratégias de hetero e auto-fiscalização e as relações de controlo pela Administração Pública utilizadas.

Podem ser garantias administrativas de tutela, de mérito ou mistas, e nas garantias inclui-se, ainda, a queixa ao Provedor de Justiça.

Queixa ao Provedor de Justiça

Não tem legitimidade democrática direta, mas é selecionado pelo Parlamento e é uma figura independente. O propósito do Provedor é, precisamente, receber as queixas (informais, sem regras processuais muito complicadas, sem advogado) da população relativas ao seu governo e

poder dar-lhes a resposta que desejam. Olha à matéria da queixa, não ao queixoso, e procura ter uma intervenção a este propósito. Qualquer pessoa se pode dirigir a ele, sem formalismos. Encontra consagração no artigo 23º da Constituição da República Portuguesa e no artigo 138º-E do TUE (já que existe, também, um Provedor De Justiça Europeu a designar pelo Parlamento, com competência para receber reclamações de qualquer cidadão da União ou qualquer residente num Estado-Membro). O seu Estatuto consta da Lei n.º 9/91.

A sua atuação encontra-se delimitada pelo n.º 1 do artigo 23º (âmbito de aplicação da atuação do provedor) da Constituição da República Portuguesa, na medida em que se faz uma referência expressa a “poderes públicos” e o Provedor se trata de uma entidade de natureza jurídico-privada. Contudo, a Constituição esclarece que os seus poderes se reportam tanto a ações da Administração Pública, como omissões respetivas.

O Provedor não tem qualquer poder decisório - não pode revogar ou modificar diplomas ou atos administrativos. Tem, sobretudo, um poder de influência, é uma atuação eminentemente informal junto dos órgãos autores do ato. A sua atuação passa, ao invés, por persuadir a Administração Pública a proceder da maneira que o mesmo sugere e determina ser imposto pela lei ou pelo princípio da boa administração, e fá-lo através de:

- recomendações: dirige-as à Administração Pública para que esta aja de uma determinada forma;
- inspeções: procura aferir o modo de funcionamento dos serviços públicos face a queixas dos cidadãos ou alertas de órgãos da comunicação social;
- relatório anual: enviado à Assembleia da República, que discute e defende perante esta, e que contém informação relativa às condições da atividade administrativa;
- recurso à comunicação social para alertar a opinião pública para o seu descontentamento face ao comportamento da Administração Pública;

A sua atuação rege-se pelo *princípio do informalismo*, ou seja, a sua conduta deve passar por qualquer método passível de o auxiliar a averiguar a verdade, sem que o mesmo esteja sujeito a determinados procedimentos estanque; e pelo *princípio do contraditório*, isto é, a sujeição a uma constante e profunda exigência de justiça, sem que se possa censurar a Administração Pública sem previamente a ter consultado e ouvido.

Assim sendo, trata-se de uma queixa muito próxima do cidadão, que aliada ao princípio do contraditório, promove a proximidade entre o queixoso e os serviços da Provedoria e que é gratuito, pelo que está ao acesso de qualquer indivíduo. Quando o Provedor decide o meu caso, tanto pode ficar decidido para a globalidade dos casos semelhantes ao meu, como unicamente para o meu (ex: se eu for mãe e achar injusto ter que comprar vários manuais escolares para os meus filhos na escola pública e a provedora concordar comigo, então pode determinar-se a

ilegalidade do pagamento destes na sua globalidade). Pode decidir não só sobre a legalidade do caso (legalidade), mas também sobre a justiça do mesmo (mérito).

Artigo 28º - instrução: Corresponde à apreciação preliminar das queixas

Garantias administrativas em geral

Existe um regime geral, iniciado no artigo 184º, aplicável às reclamações e aos recursos hierárquicos. Quando há uma omissão, em vez de um deferimento, temos uma omissão ilegal. Nestes casos podemos pedir a revogação, a anulação, a modificação e a substituição dos atos

Reclamação: Consiste no pedido de reapreciação do ato ou da omissão dirigida ao seu autor ou órgão que teria competência, pelo que se opera, essencialmente, entre o particular e o responsável pelo ato em causa. Esta pode conduzir à impugnação de atos ou mesmo à reação contra a omissão legal dos mesmos e pode ter como fundamento a ilegalidade ou o demérito (inconveniência). O prazo para fazer uma reclamação é de quinze dias e o prazo de decisão da reclamação é de trinta dias;

Recurso hierárquico: Consiste no pedido de reapreciação endereçado ao superior hierárquico (é sempre endereçado ao mais alto superior, a menos que as competências para decidir estejam delegadas ou subdelegadas) do autor do ato e exige uma relação entre o particular e o autor do ato, mas sempre com a intervenção de um terceiro. Pode ser rejeitado, nos termos do artigo 196º. Também este pode conduzir à impugnação de atos ou mesmo à reação contra a omissão legal dos mesmos e pode ter como fundamento a ilegalidade ou o demérito. O seu prazo de interposição é de 30 dias, em casos em que é necessário, ou igual ao da impugnação contenciosa, quando facultativo. Quanto à sua tramitação, há um momento de consulta dos contra-interessados e de intervenção do autor do ato recorrido, podendo mesmo o ato recorrido ser decidido por este. A decisão do ato recorrido deve ser tomada no prazo de trinta dias, podendo este ser alargado, ao máximo, 90 dias, em casos de diligências complementares.

Se tivermos um ato praticado por serviços, o seu recurso deve ser interposto para o Ministro (mais alto superior hierárquico). Contudo, se estivermos perante uma competência delegada no Secretário de Estado, sendo que é ele que toma a decisão final, deve ser dirigido a si o recurso e não ao Ministro que tutela a matéria em causa, porque é ele a quem foi delegada a competência decisória. Se eu enviar o recurso a quem não devo, o órgão que recebe deve reenviar para quem tem a competência para tomar a decisão - mesmo que seja delegada.

Se não houver superior hierárquico, pode aplicar-se um recurso administrativo em especial.

A decisão de recurso não tem sempre o mesmo âmbito: a) caso o ato seja impugnado, o superior pode sempre confirmar, anular ou declarar a nulidade do ato requerido, ou pode ainda revogar, modificar ou substituir o ato, a menos que a competência do autor do ato seja exclusiva, pelo que o superior hierárquico não pode atuar; b) em caso de omissão, o órgão decisório pode praticar o ato em falta, salvo em casos de competência exclusiva do autor, podendo apenas intimá-lo para agir;

Fala-se de uma reclamação/recurso necessária hoje quando é exigido fazê-lo para que se possa ir a tribunal, ou seja, nas situações em que a lei estabelece que é preciso reclamar e/ou recorrer para ser possível ir a tribunal (para ir a tribunal, temos que esgotar a via das garantias administrativas). Contudo, na maior parte dos casos, podemos sempre avançar para a via contenciosa (tribunais administrativos) sem avançar internamente na administração com estes atos, e aqui estamos perante um(a) recurso/reclamação facultativo(a). Pode haver um caso em que a lei estabelece que a reclamação é necessária, mas o recurso já não o é - é preciso que a lei o estabeleça expressamente. O recurso ou reclamação facultativo é o regime geral. Estas garantias podem tratar, em princípio, questões de legalidade ou de mérito.

Hoje em dia são unicamente necessários os recursos e reclamações determinados por lei, pelo que o legislador pode impedir o acesso aos tribunais administrativos. O preâmbulo do CPA determina que são apenas impugnações administrativas necessárias quando a lei em questão determine que a) a impugnação é obrigatória; que b) do ato em causa exige sempre um recurso ou reclamação; ou que c) a utilização da impugnação administrativa suspende os efeitos do ato impugnado.

Para reagir contra a omissão de um ato administrativo, seja através de reclamação ou de recurso, tal deve acontecer no prazo de um ano desde o momento de incumprimento do dever de decisão.

Quando a reclamação tem por objeto atos sujeitos a recurso administrativo necessário, suspende este prazo. Se a reação consistir na impugnação de um ato, os efeitos são suspensos se a reclamação/recurso forem necessários. Se forem facultativos, então os efeitos suspensivos não se produzem, excetuando nos casos consagrados na segunda parte do artigo 198º/2.

Por fim, a reclamação e os recursos facultativos relativos à impugnação de atos, suspendem o prazo de interposição de ações nos tribunais administrativo, que só dão início à contagem nas condições previstas no n.º3 do artigo 190º.

A partir de um momento em que fazemos uma reclamação, sobre a qual a Administração Pública já se manifestou, não podemos voltar a reclamar ou a recorrer sobre esse mesmo tema - não posso impugnar um ato reclamado ou recorrido.

Recurso administrativo especial: só existem se previstos por lei.

Quatro modalidades:

1. Recurso interposto para órgão da mesma pessoa coletiva que exerça poderes de supervisão sobre o autor do ato. Recurso hierárquico impróprio;
2. Recurso interposto para o órgão colegial dos atos ou das omissões de um ou vários dos seus membros. Recurso hierárquico impróprio;
3. Recurso interposto para o órgão de outra pessoa coletiva que exerça poderes de tutela ou de superintendência. Recurso tutelar;
4. Recurso para o delegante ou subdelegante dos atos praticados pelo delegado. Recurso tutelar;

São-lhes aplicadas as mesmas regras que o recurso hierárquico.

RESPONSABILIDADE CIVIL

Há exceções que se traduzem no conjunto de regras que justificam que eu transfira a responsabilidade do dano daquele que sofreu a lesão em si para um terceiro (normalmente aquele que praticou um ato lesivo). Se eu sofri um dano resultante da intervenção de alguém, então a responsabilidade civil permite-me transferir o dano que sofri para essa pessoa.

Tem que existir dano, um lesado e um lesante - na responsabilidade civil da Administração Pública transportamos o dano de quem o sofreu para quem o provocou. Alguém causou o dano, resultante do exercício de uma função administrativa, pelo que existe responsabilidade civil independentemente da culpa (matriz objetiva). Pode haver responsabilidade sem culpa, sem imputação, mas nunca sem dano - destina-se sempre a reparar um dano.

Estamos perante o regime de responsabilidade civil extra-contratual (estamos fora de contratos e de obrigações emergentes por este), que abrange a função legislativa, judicial e administrativa, isto é, a responsabilidade que trata os danos causados pelo Estado, em sentido amplo, no exercício destas funções.

Só há necessidade de responsabilização se quem causou o dano tiver querido causar o mesmo - responsabilidade subjetiva.

Mas há casos censuráveis independentemente da intenção subjacente, ou seja, casos em que, mesmo sem culpa, é passível de transferência de dano para terceiros - responsabilidade objetiva.

Trata-se de uma obrigação que vai recair sobre uma entidade que pelo exercício da função administrativo causa um dano. Quando após ter tentado tudo, o ato continua na Administração Pública, vamos procurar o ressarcimento do dano induzidos a particulares que o ato provocou.

Envolve o exercício da função administrativa por órgãos da administração (quer entidades públicas como privadas, desde que aquando o exercício desta função), e também da função jurisdicional e legislativa, pelo que se aplica o mesmo regime anexado à Lei nº 67/2007, que não toca apenas à função administrativa.

Se estivermos face a uma pessoa coletiva pública a exercer atos de gestão privada, é responsável, segundo os termos do artigo 501º do Código Civil.

A obrigação de indemnizar determina que o lesante tem que colocar o lesado na situação em que estaria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação, ou seja, a lesão - a indemnização deve ser feita em dinheiro, apenas quando a reconstituição natural não for possível.

RESOLUÇÃO DE EXAMES

EXAME 2016

III – CASO PRÁTICO

Primeiramente, Anita elabora um requerimento para construir um parque de diversões, pelo que a iniciativa particular para a emissão de um ato administrativo está prevista no art. 102ºCPA, relativo ao requerimento inicial. No entanto, este requerimento foi apresentado na CML, órgão que, ainda que competente, delegou a esta competência ao Presidente da CM nos termos do art. 44º CPA. Neste sentido, há que aplicar o art. 109º/2 CPA, que é uma norma remissiva para o art. 41º CPA, cujo conteúdo do nº1 reflete que quando o requerimento é apresentado em órgão competente, neste caso a CML, o documento é enviado oficiosamente para o órgão titular da competência, ou seja, o Presidente da CM.

Ora, pode-se verificar que há a ausência de uma notificação inicial de início do procedimento, o que está previsto no art.110º. Assim, há um desrespeito por uma norma do código, tornando o ato anulável nos termos do nº1 do art. 163º CPA e nos limites do art. 168º CPA.

Ainda assim, se continuarmos na análise do caso, consegue-se ver que o Presidente da CM solicitou o parecer do INEM que a lei exigia, pelo que o parecer é obrigatório, nos termos do art. 91º CPA e seguintes. No entanto, o Presidente indeferiu o pedido alegando que não poderia emitir um ato de conteúdo positivo, ou seja, um ato administrativo constitutivo, sem um parecer. Porém, o prazo de emissão dos pareceres, de acordo com o art. 30º/3 CPA, é de 30 dias, tendo o Presidente apenas esperado 15 dias, o que denuncia uma clara violação do princípio da boa administração (art. 5ºCPA), na dimensão da eficiência, tornando o ato anulável nos termos do art. 163º/1 CPA e nos limites impostos pelo art. 168ºCPA.

Neste âmbito, Anita, com a legitimidade que lhe é dada pelo art. 186º/1, al. (a) do CPA, recorreu da decisão para a CML por recurso especial no espaço de 15 dias, dentro do prazo fixado pelo art. 198º/1 CPA, no entanto, tal não seria possível, pois as competências encontram-se delegadas no Presidente da CM, o que significa, de acordo com o art.44º/5 CPA, que o ato vale como se tivesse sido o órgão delegante a emití-los, não existindo, pois, espaço, para um recurso administrativo especial, já que o nº2 do art. 199º CPA refere que, em situações de delegação de competências, é necessário que haja expressa disposição legal que habilite este recurso. Ainda assim, a CML indeferiu o recurso com fundamento no aviso do Presidente da CM que se demitiria caso a decisão fosse deferida, o que se configura como uma clara violação dos princípios da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos (art. 4ºCPA), da boa administração (art. 5º) e da justiça e da razoabilidade (art.8ºCPA). Estas violações tornam, portanto, o ato anulável à luz do art. 163º/1 CPA segundo as limitações do art. 168º CPA. Além disto, o art. 153º/2 CPA iguala a obscuridade da fundamentação, com a falta de fundamentação, pelo que, sendo esta uma menção obrigatória no ato administrativo de

acordo com os arts. 151º/1, al. (d) e art. 152º/1/ (c), há uma violação da norma e, portanto, o ato é anulável, como reflete o art. 163º/1 CPA.

Anita, perante este indeferimento, recorreu para o tribunal, como lhe dá legitimidade o art. 55º, nº1 al. (a) CPTA, no prazo de 50 dias, ou seja, dentro do prazo dado pelo art. 58º/1, al. (b) CPTA. Ora, o Tribunal anulou o ato, conforme a sua competência presente no art. 2º/1 do CPTA, e condenando a CML a emitir a licença que a Anita pediu. Ora, esta condenação levanta questões de invalidade, uma vez que há uma clara violação do princípio da divisão dos poderes, protegido constitucionalmente pelo art. 2º, bem como um total desrespeito pelo procedimento administrativo, pois a hipótese reflete que a CML emitiu a licença, não referindo qualquer tipo de procedimento envolvendo notificações, instrução, audiência de interessados nem emissão do próprio ato, pelo que, de acordo com a al. (l), nº2 do art. 161º CPA, o ato é nulo.

Além disto, Anita apresentou um requerimento ao DGAE (início do procedimento administrativo – art. 102º CPA), pedindo uma licença para explorar o parque, pelo que este não respondeu no prazo de 30 dias, assumindo Anita deferimento tácito do pedido. Esta situação levanta vários problemas a nível da validade dos atos, uma vez que, primeiramente, tem de existir um procedimento administrativo em curso, o que não sucede, pois ainda não foi enviado uma notificação inicial, no âmbito dos arts. 130º/1 e 110ºCPA. Além do mais, para além de o facto de que ato tácito não se assumir, devendo este estar previsto em lei ou regulamento, o que não sucede, também o prazo para a decisão, estabelecido no nº1 do art. 128º, é de 90 dias, pelo que a Administração ainda se poderia pronunciar em tempo útil.

Ora, 45 dias depois, ainda dentro do prazo fixado pelo art. 128º/1 CPA, o DGAE pronuncia-se, indeferindo o pedido. A verdade é que a hipótese não refere a existência de nenhuma notificação inicial, muito menos da existência de uma fase de instrução (art. 115º e segs CPA) ou de audiência dos interessados (art. 121º e segs CPA), fases essenciais para a tomada de decisão no âmbito de um ato administrativo, sendo o ato, neste sentido, anulável, nos termos do art. 163º/1 CPA e dentro dos limites do art. 168º CPA, por violação de normas do CPA bem como de princípios que este defende, como o da boa administração, o da colaboração com os particulares e o da participação.

Anita, ao recorrer para o Ministro da Economia, insere-se no âmbito do recurso hierárquico, pois, sendo o DGAE parte da Administração Direta do Estado, o Ministério em questão exerce poderes de supervisão e tutela sobre a entidade, pelo que se insere no contexto do art. 193º/1, na al. (a). A verdade, no entanto, é que o Ministro da Economia só pode revogar o ato caso a matéria em causa não se configure da competência absoluta do DGAE, de acordo com o nº1 do art. 197º CPA, pois, caso contrário, só o poderia anular (ou confirmar, que não é o caso). Ainda mais, o ato, com fundamento em ilegalidade, deve ser anulado nos termos do art. 165ºCPA, já que a revogação se baseia em motivos de mérito, conveniência e oportunidade, o que não é o caso.

Após disto, o PM anula, por motivo de interesse público, ambos os atos que concedem as licenças a Anita 2 anos após da emissão das mesmas. Ora, de acordo com o CPA, no art. 163º/4, a Administração pode anular os atos dentro dos prazos estabelecidos, pelo que, ao analisar os condicionalismos aplicáveis pelo art. 168º CPA, no nº2, o PM não pode anular o ato, pois a anulação apenas seria possível até um ano após a emissão do mesmo e não desde o conhecimento da Administração da existência desse ato (pois estamos perante um ato constitutivo de direitos). Além do mais, a licença de construção não pode ser anulada pelo PM, de acordo com o art. 169º/3, uma vez que o PM (administração direta) não é o superior hierárquico da CML nem do PCML (administração autónoma), sendo o ato de anulação estranho à atribuição do Ministério, e, portanto, apresenta um vício de incompetência absoluta, causa de nulidade, como define o art. 161º/2, al. (b). No que toca à licença de exploração do parque, caso atribuição das licenças não se configurar como uma competência exclusiva do DGAE, o PM como Chefe de Governo e membro do órgão superior da Administração Pública (art. 182º CRP), pode anular o ato no âmbito do art. 169º/3 CPA, caso a competência seja exclusiva, estamos perante uma incompetência relativa e, portanto, o ato é anulável nos termos do nº1 do art. 163º CPA.

Exame julho 2020 – Grupo II

O Conselho Diretivo do Instituto Politécnico de Alter do Chão determinou, em reunião extraordinária a obrigatoriedade de todos os atos académicos serem redigidos em inglês, tornando também obrigatório que apenas e falasse inglês nas mediações das instalações da instituição. Ora, esta situação levanta vários problemas, em primeiro lugar, pois apesar de as reuniões extraordinárias estarem previstas no CPA no art. 24º e o nº1 deste artigo referir que deve ser o Presidente a convocar a reunião, o que, efetivamente, aconteceu, a verdade é que a reunião foi marcada em 24h, o que se configura como uma violação da norma do nº3 do art. 24º CPA. Significa isto que os atos emanados dessa reunião são anuláveis nos termos do nº1 do art. 163º CPA e nos limites impostos pelo art. 168º CPA.

Ora, o prof. A, insatisfeito, reclamou com a decisão, afirmando que, se assim fosse, teria o direito de falar mirandês. O Presidente, insatisfeito, instaurou um processo disciplinar contra o professor, sancionando-o com uma pena de suspensão sem que tivesse sido dada a oportunidade de audiência ao professor (por alegada urgência), e, além disto, saltando a fase da instrução por considerar que os factos estavam já conhecidos. A verdade é que o CPA prevê, no art. 124º/1, al. (a) que a audiência dos interessados seja dispensada por motivos de urgência, no entanto, o regime constitucionalmente protegido de direito a audiência prévia, neste caso, tem de ser respeitado, aplicando-se as normas do art. 121º CPA, já que o nº10 do art. 32º CRP prevê que em processos sancionatórios, como é o caso, são assegurados os direitos de audiência e

defesa, pelo que o desrespeito destas normas leva a que a situação se encaixe na previsão efetuada pela al. (d) do nº2 do art. 161º CPA, denunciando que o ato do Presidente é nulo.

Além disto, em matéria de instrução, o art. 115º CPA estabelece que deve procurar-se averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conhecido, pelo que o nº2 deste artigo prevê que não carecem de prova os factos notórios nem os factos já conhecidos, no entanto, há que sublinhar que este nº2 se aplica apenas às situações em que o conhecimento dos factos é óbvio e incontroverso, o que não sucede, pelo que a situação devia ter sido objeto de instrução aprofundada. Ora, neste sentido, o ato viola as disposições do art. 115º CPA, bem como os princípios da boa administração (no âmbito da eficiência), da proporcionalidade (dado que a suspensão de um profissional apenas pela sua opinião discordante não se configura adequado), da justiça e da razoabilidade e da participação (dada a ausência de audiência prévia), o que evidencia o carácter anulável do ato, no âmbito do nº1 do art. 163º CPA e nos limites do art. 168º CPA. Ainda assim, dado que o ato é simultaneamente nulo e anulável, o regime que se aplica é o da nulidade.

Ora, na tentativa de emendar injustiças, e considerando que existe a violação do art. 11º CRP no nº3 e do art. 54º CPA, ambos relativos à língua portuguesa como idioma oficial, os professores recorrem ao Provedor de Justiça, no âmbito do nº1 do art. 23º CRP. No entanto, este, ao invés de representar os interesses dos cidadãos, como sugere o art. 23º CRP, acabou por agravar a disciplina aplicada ao prof. A, demitindo-o. Na realidade, tal nunca poderia ocorrer, uma vez que o Provedor, como consta na norma do nº1 do art. 23º CRP, não possui poder decisório, apenas persuasivo, pelo que este nunca poderia decidir o agravamento de uma sanção, sendo o ato nulo à luz da al. (b) do nº2 do art. 161º CPA.

Neste sentido, pode-se concluir que o prof. A não pode ser suspenso nem demitido nestes moldes, uma vez que os atos que impõem tais sanções são nulos.

Exame de 4 de janeiro de 2019

Grupo I – Duas pessoas coletivas podem estar simultaneamente ligadas por relações de superintendência e de tutela ou só por relações de tutela.

As relações de superintendência e as relações de tutela não são cumulativas e necessárias uma à outra, no entanto, estas relações podem sobrepor-se numa lógica de relações intersubjetivas.

As relações de tutela, por um lado, dividem-se em duas vertentes, no entanto, algo que é comum é o facto de determinar que os atos praticados pelos órgãos da pessoa tutelada se encontrem sujeitos à interferência de um órgão da entidade tutelar, ainda que a entidade tutelar não possua poderes para orientar da atividade da entidade tutelada. Neste sentido, existem duas relações de tutela que podem ser desenvolvidas, sendo uma de mérito e outra de legalidade. No que toca à tutela de mérito, esta revela a possibilidade de intervenção de uma entidade tutelar numa circunstância de oportunidade ou conveniência, enquanto a tutela de legalidade assenta numa ideia de inspeção, ou seja, de modo a garantir que os atos praticados correspondem ao que a

legalidade prevê. Pode-se, então, aferir que para existir uma relação de tutela não é necessário que exista uma relação de hierarquia (veja-se a tutela inspetiva do Estado sobre as autarquias).

Por outro lado, os poderes de superintendência, ao contrário dos de tutela, sugerem a existência da relação de dependência de uma relativamente à outra, normalmente porque uma criou a outra. Neste sentido, este poder concede aos órgãos de uma das entidades os poderes de definir objetivos a alcançar, sugerindo o modo de os alcançar, mas nunca vinculando as entidades a adotar esse método, apenas orientando a atividade.

Neste sentido, é facilmente perceptível que se podem verificar tanto relações de tutela e superintendência de modo simultâneo (quando existe tutela da entidade tutelar sobre a tutelada, isto é, poderes para intervir em situações de mérito ou legalidade que estão conjugados com a capacidade de estabelecer objetivos e orientar a atividade de uma entidade sobre a qual se exerce o poder de superintendência) como também se podem verificar relações de tutela de modo isolado, pois a existência desta não supõe uma relação de inspeção (no caso da tutela de legalidade), mas antes uma previsão expressa na lei que estabeleça a relação de tutela, pois esta não se presume.

Grupo II

1.

Existem várias figuras que integram a AP, pelo que a primeira é o Ministro do Ambiente, membro do órgão superior da Administração Pública em Portugal (Governo) – art. 182º CRP – e órgão da Administração Direta do Estado. Segundamente, é referido o Secretário de Estado do Ambiente, que integra igualmente a Administração Direta do Estado, sendo que este órgão se encontra numa posição de inferioridade hierárquica perante o Ministro do Ambiente que exerce poderes de supervisão e tutela sobre o Secretário de Estado.

A hipótese refere-se, ainda, à Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., pelo que, sendo esta entidade um instituto público, integra-se na Administração Indireta do Estado, o que significa que o Estado apresenta poderes de tutela de legalidade e não de mérito sobre estas entidades.

É também referida a Fábrica de Celulose, porém, esta entidade não integra a Administração Pública uma vez que é regida por normas do Direito Privado, pois a Fábrica não é um órgão público.

2.

Os atos jurídicos expressamente mencionados relevantes são a licença (“licenças ambientais), o parecer (obrigatório da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.) e o despacho (do

Secretário de Estado). Além disto, é referida também, ainda que de modo não tão óbvio, a delegação.

Em primeiro lugar, a licença é um ato administrativo constitutivo de primeiro grau, ou seja, é um ato administrativo, nos termos do art.148º CPA que incide pela primeira vez neste assunto específico e constitui direitos de exploração de uma atividade.

Em segundo lugar, o parecer, presente no art. 91º e art. 92º CPA, não é um ato administrativo, mas antes um ato jurídico pré-decisório que, neste caso, é obrigatório para a emissão do ato administrativo.

Seguidamente é mencionado o despacho. Ora, o despacho está enumerado no nº3 do art. 138º CPA como um regulamento, sendo que é o regulamento inferior na ordem hierárquica estabelecida pelo artigo, no entanto, o Direito Administrativo valoriza, em primeiro lugar, o conteúdo dos atos jurídicos e só depois a forma, pelo que, considerando que o despacho apresenta um conteúdo de ato administrativo, sendo individual e concreto e não geral e abstrato como refere o artigo que define os regulamentos (art.135ºCPA), o despacho em questão categoriza-se como um ato administrativo punitivo, ou seja, de natureza sancionatória.

Por último, no início da hipótese é referido que a competência é delegável, não existindo nenhuma menção concreta à existência de um ato de delegação, porém, a delegação configura-se como um ato administrativo que concede a uma figura (por norma, hierarquicamente inferior) a capacidade e competência para emitir atos que valem como se fosse o órgão delegante a praticar.

3.

O caso refere que a competência de atribuição de licenças ambientais pertence ao Ministro do Ambiente, pelo que a matéria é delegável, no entanto, a hipótese não faz nenhuma referência à existência de um ato de delegação de poderes, pelo que, na presença deste, não surgiriam questões sobre a legitimidade de o Secretário de Estado poder praticar o ato, pois, no âmbito do art. 44º CPA, tudo correria de acordo com a legalidade, no entanto, na ausência deste, está-se perante um vício de incompetência relativa, o que denuncia a anulabilidade do ato nos termos do art. 163º/1 CPA.

Seguindo no caso, é referido o despacho veio não só anular a licença, como impor o encerramento da fábrica, o que, na verdade, não pode suceder, uma vez que o regime da anulação administrativa está limitado pelo art. 168º CPA, o que significa que, acordo com o nº2 deste artigo, que o Secretário de Estado não pode anular uma licença – ato administrativo constitutivo de direitos – depois de passado o prazo de anulação, sendo este de 1 ano. Ora, tendo em conta que nos encontramos em 2020, já passaram 5 anos, não podendo o ato ser anulado por respeito ao princípio da segurança jurídica, pelo que há uma violação de uma norma que cabe nas previsões do regime da anulabilidade fixados pelo art. 163º/1 CPA. Além disto, o

Secretário de Estado impôs o encerramento da fábrica, o que levanta igualmente questões de validade do ato, pois o membro da Administração Direta do Estado optou pela medida mais gravosa, quando poderia ter optado por uma medida mais leve que conduzisse ao efeito desejado segundo o interesse público, como, por exemplo, sanções sobre as emissões ou a imposição de novos equipamentos que reduzissem as emissões. Assim, há uma clara violação do princípio da proporcionalidade, o que, de acordo com o art. 163º/1 CPA, revela a anulabilidade do despacho emanado.

Além disto, surge uma outra questão relativa à validade do ato, sendo esta de extrema importância, uma vez que, apesar de a iniciativa do ato ser oficiosa, o procedimento previsto tem de ser respeitado, pelo que o caso em questão não faz referência a qualquer tipo de notificação, seja esta inicial ou de decisão, não refere a existência da fase de instrução, nem da audiência dos interessados (fase essencial, dado que o ato contém sanções para particulares – art. 32º/10 CRP é violado, pelo que há desrespeito por um direito fundamental), muito menos da fundamentação devida do ato. Significa isto que, para além de uma violação de um direito fundamental garantido constitucionalmente, há uma preterição total do procedimento legalmente exigido para a formação e emissão de atos administrativos, sendo o ato nulo nos termos das alíneas (d) e (l) do nº2 do art. 161º CPA.

4.

Existem vários meios de garantias administrativas concedidas aos particulares, sendo estas: a queixa ao Provedor de Justiça (art. 23º CRP), a reclamação (art. 191º CPA), o recurso hierárquico (art. 193º CPA) e o recurso administrativo especial (art. 199º CPA).

Desde já, o recurso administrativo especial não se aplica, pois este tem de estar expressamente previsto em lei, como referido no nº1 do art. 199º CPA, o que não parece suceder, já que não é referida nenhuma garantia administrativa aos particulares no despacho. Também o recurso hierárquico não se aplica, pois caso estivessemos a falar de competências próprias do Secretário de Estado, poderia interpor-se recurso para o Ministro, mas se estas forem delegadas, o ato vale como se fosse o Ministro a praticar, não existindo a possibilidade de recurso hierárquico. No caso, porém, de a competência não ter sido delegada, pode a fábrica interpor recurso hierárquico para o Ministro nos termos do art. 193º CPA e seguintes, podendo o Ministro, neste caso, de acordo com as normas do art. 194º CPA e considerando sempre os prazos do art. 168º CPA, relativos à anulação administrativa, bem como os prazos de apresentação do requerimento de recurso e de decisão impostos (art. 198º CPA) – 30 dias -, confirmar, anular, revogar, modificar ou substituir o ato.

No que concerne à queixa endereçada ao Provedor de Justiça, como refere o nº1 do art. 23º CRP, este não apresenta poder decisório, apenas persuasivo e sugestivo, pelo que os particulares podem, informalmente, dirigir-se ao Provedor para que sejam corrigidas injustiças, devendo este dirigir-se aos órgãos competentes para evitar ou reparar essas mesmas injustiças.

Por fim, a reclamação, prevista nos arts. 191º e 192º CPA, prevê que se reclame para o autor da prática do ato, devendo esta reclamação, nos termos do art. 192º/3 CPA ser feita em 15 dias. Ora, é o órgão competente que analisa esta reclamação e, de acordo com o art. 192º/2 CPA, confirma, revoga, anula, modifica ou substitui o ato em causa.

Neste sentido, a fábrica pode recorrer às garantias administrativas que foram referidas como possíveis de interpor, e pedir por requerimento a anulação, modificação ou substituição dos atos que considera lesivos.

Grupo III

Invalidez em

- a. Enferma erro sobre a verdadeira extensão da área a ocupar pela marina, que é superior à que foi considerada
- b. Decisão tomada sem o devido parecer do IPTM – pedido mas não emitido
- c. Carlos contribuiu com uma soma para a investigação de acidentes fluviais

Nesta hipótese são levantadas três causas diferentes de invalidez do ato administrativo do Ministro do Planeamento e Ordenamento do Território.

- a. Numa primeira fase, é referido que o ato estabelece que a área ocupada pela marina é menor do que o que realmente é na prática, pelo que este constitui direitos baseados numa realidade que não é bem representada pelo mesmo. Significa isto que o ato administrativo certifica factos inverídicos e, portanto, cabe nos pressupostos da al. (j) do nº2 do art. 161º CPA, sendo o ato, neste sentido, nulo.
- b. Relativamente à falta do parecer do IPTM, necessário para que seja emitido um ato sobre a matéria, a verdade é que o parecer foi pedido pelo Ministro, não tendo sido emitido no prazo devido, como impõe o nº3 do art. 92º do CPA. Significa isto que a situação cabe nos moldes do nº5 do art. 92º CPA, que define que, quando um parecer obrigatório, como é o caso, é pedido, mas não emitido dentro do prazo, pode o procedimento seguir sem o parecer, o que significa que, neste caso, não existe nenhum regime de invalidez aplicável, pois, neste aspeto, o procedimento é legal. Seria diferente, no entanto, se o parecer não tivesse sido pedido ou se tivesse sido emitido no prazo com conteúdo negativo, pois, nesta situação, o ato seria anulável nos termos do art. 163º/1CPA e nos limites do art. 168º CPA.
- c. Neste terceiro ponto, o que é sugerido é que Carlos não teria a permissão para instalar a marina caso não fosse a sua contribuição para a investigação de acidentes fluviais, ou seja, que a permissão foi influenciada por fatores externos não relacionados com o fim de desenvolvimento turístico e económico das zonas ribeirinhas subjacente à atribuição da competência exercida. A verdade é que não há usurpação de poder nem

incompetência, pois o Ministro, efetivamente, agiu no campo da sua competência, ao atribuir a permissão da instalação e exploração da marina, no entanto, esta decisão foi influenciada por fatores externos, o que levanta problemas a nível da imparcialidade, que, de acordo com o art.9º CPA deve estar sempre presente no exercício da atividade administrativa. Ora, o princípio da imparcialidade estabelece que a Administração Pública, o exercício de funções administrativas, deve tratar todos de modo imparcial tratando com objetividade os interesses relevantes no contexto decisório, o que implica não atribuir licenças ou outro tipo de permissões, nem prejudicar propositadamente um particular por situações passadas que não influenciam objetivamente e relevantemente, para o Direito, a atividade administrativa. Na verdade, a hipótese não refere se a atribuição desta permissão seguiu o procedimento completo e devido, com o respeito pelos princípios e normas do CPA, obedecendo às fases do arranque do procedimento, da instrução, da audiência dos interessados e da decisão bem formulada e fundamentada, no entanto, o que faz parecer, pela formulação da alegação da empresa, é que Carlos recebeu a permissão por ter contribuído anteriormente noutra área ligada à atividade fluvial, violando o princípio da imparcialidade e, portanto, sendo anulável nos termos do art. 163º/1 CPA e nos limites do art. 168º CPA. Ainda assim, o facto de esta contribuição por parte de Carlos ter sido, efetivamente, noutra área que não o desenvolvimento turístico e económico das zonas ribeirinhas, e assumindo que todo o procedimento decorreu sem vícios a nível de desrespeito e normas injuntivas, pode-se também argumentar que o princípio da imparcialidade foi cumprido, pelo que Carlos cumpriu os pressupostos da atribuição da permissão. Neste caso, no entanto, é alegada, pela empresa, a anulabilidade do ato, nos termos do art. 163º CPA.

Exame – 23 de novembro de 2018

Grupo I - Nem todas as relações jurídicas que envolvem a AP são reguladas pelo DA e nem todas as relações jurídicas reguladas pelo DA envolvem a AP.

Antes de proceder à análise da afirmação propriamente dita, é relevante proceder à distinção entre os significados da expressão “administração pública”, pelo que quando nos referimos à Administração Pública (com maiúsculas) estamos perante o sentido orgânico da expressão, ou seja, estão em causa os órgãos que compõem a administração como entidade – órgãos e serviços do Estado que asseguram a prossecução do interesse público –, enquanto que quando é falada da “administração pública” (com minúsculas), estamos face ao sentido material da administração, ou seja, a atividade administrativa que é desenvolvida no âmbito do exercício de funções e tarefas administrativas.

Neste sentido, é claro, pela divisão do CPA, que nem todas as relações jurídicas que envolvem a AP são reguladas pelo Direito Administrativo, nem todas as relações jurídicas reguladas pelo Direito Administrativo se aplicam somente à AP, pois o CPA, por um lado, regula a estrutura

organizativa, isto é, orgânica dos órgãos que compõem a AP, no entanto, por outro, regula o exercício da função administrativa como atividade, o que se encaixa com a realidade existente no contexto administrativo, pois a atividade - o sentido material – pode ser exercida por várias outras entidades que, originalmente, não são públicas, como é o caso de empresas privadas, que sendo uma entidade de Direito Privado, exercem funções no âmbito público, pelo que ainda que a sua organização siga os moldes do Direito Privado, quando esta entidade pratica a atividade da administração pública, tem, necessariamente, de seguir as normas do Direito Administrativo, o que vai de encontro com o que a frase refere quando menciona que nem todas as relações jurídicas reguladas pelo Direito Administrativo envolvem a AP (em sentido orgânico). Veja-se, por exemplo, os CTT, que são uma entidade privada que exerce funções de carácter público, pelo que a sua organização segue os moldes privados, mas a sua atividade é regulada pelo Direito Administrativo.

Por outro lado, a AP, como conjunto de entidades, não se limitam ao exercício da atividade administrativa, o que significa que ainda que a sua estrutura organizativa siga os moldes do Direito Público no ramo do Direito Administrativo, nem toda a sua atividade é regulada pelo mesmo, uma vez que a AP age noutros campos e ramos e não apenas no Administrativo.

Grupo II

1. Figuras organizatórias referidas

Ministro da Economia – membro do Governo (órgão máximo da Administração Pública em Portugal – art. 182º CRP), hierarquicamente abaixo do Primeiro-Ministro, que exerce poderes de inspeção e direção. Integrando o Governo, corporiza a Administração Direta do Estado (conjunto de serviços centrais e periféricos que estão sujeitos ao poder de direção dos membros do Governo

DGAE – o Diretor Geral das Atividades Económicas está sujeito aos poderes de direção do Ministro da Economia, sendo que este fiscaliza a atividade do diretor tanto no âmbito do mérito como no âmbito da legalidade. Neste sentido, sendo este órgão um serviço em favor do Estado, criado e dirigido pelo mesmo, pertence à Administração Direta do Estado.

Câmara Municipal – A CM surge como um órgão que concretiza os objetivos presentes tanto no CPA como da CRP no contexto da desconcentração do poder estadual. Significa isto que o Governo não possui poderes de direção sobre a CM, já que esta age segundo o princípio da subsidiariedade numa lógica de autonomia do local. Assim, a CM integra-se na Administração Autónoma de base territorial.

DSCG – O Diretor de serviços, por sua vez, é também um órgão integrante da Administração Direta do Estado, pois a sua ação é dirigida pelo Governo e pelos objetivos que este estabelece. Significa isto que o Governo tem o poder de direção e tutela sobre este órgão.

2. Qualificar atos jurídicos praticados

Delegação: ato administrativo através do qual se transfere a competência para outra entidade ou órgão, podendo a toda a hora, através de outro ato, revogar a delegação. Ora, a delegação é um ato que tem de estar previsto na lei e seguir os pressupostos, no exercício da atividade administrativa, do art. 44º CPA. Ora, ainda que não haja menção expressa à existência de um ato de delegação, a possibilidade de delegação é referida.

Licenças: As licenças são atos administrativos emitidos pelo órgão competente para tratar da matéria em questão, pelo que são constitutivos (de direitos).

Parecer: Um parecer, mesmo que obrigatório e vinculativo, não é um ato administrativo, mas apresenta também relevância no contexto jurídico-administrativo, pois, quando vinculativo, como é o caso, o parecer é um ato pré-decisório que define o conteúdo do ato administrativo.

Pedido: A hipótese faz referência ao pedido que Arnaldo solicitou, pelo que este não é um ato administrativo (os atos administrativos têm conteúdo decisório), mas antes um requerimento, já que, de acordo com o art. 102º CPA, as iniciativas do procedimento que são particulares supõem e exigem a existência de um requerimento inicial, para promover ao arranque do procedimento administrativo.

Notificação: A notificação, tal como o parecer e o pedido, não é um ato administrativo “per se”, mas antes um ato jurídico essencial no procedimento administrativo, já que este, quando se inicia, é notificado aos interessados, sendo também notificadas outras situações cruciais no procedimento, como a audiência dos interessados e a decisão.

3. Validade do ato praticado pelo DSCG

Em primeiro lugar, há que referir que ainda que a possibilidade de delegação da competência esteja prevista, não há qualquer referência na hipótese à existência efetiva de um ato de delegação, que é, em última análise, o que permite que outros órgãos pratiquem os atos que valem como se fosse o delegante a praticá-los. Neste sentido, se o Ministro da Economia praticou um ato de delegação, então não há problema neste sentido, no entanto, se não houve um ato de delegação nem delegação tácita pela lei que permite a delegação, então estamos perante um vício de incompetência relativa, sendo o ato anulável nos termos do art. 163º/1 CPA e nos limites do art. 168º CPA. O mesmo sucede com a subdelegação, pois o delegado pode, nos casos permitidos por lei, agir como delegante, subdelegando uma competência.

Arnaldo solicitou, então ao DGAE uma licença de funcionamento para o concelho de Cascais, pelo que o caso não refere nenhum procedimento específico, não mencionando a elaboração de um requerimento de iniciativa particular do procedimento, ainda assim, pode-se considerar o “pedido” como fruto do requerimento nos moldes do art. 102º e seguintes do CPA.

Dado que não é referida mais nenhum ato ou possibilidade de delegação, pode-se assumir que o DGAE pediu o parecer à CM de Cascais, tendo iniciado, portanto o procedimento, bem como a fase de instrução, o que denota que é este o órgão competente para tal e que assumiu a competência concedida pelo ministério (pois, caso contrário, o requerimento teria de ser enviado, pelo DGAE, para o órgão competente nos termos do art. 41ºCPA). Também não é referida a existência de uma notificação inicial, que é necessária nos termos do art. 110º CPA, sendo o ato anulável na ausência desta, nos termos do art. 163º/1 CPA, dentro dos limites do art. 168ºCPA.

Dito isto, o parecer que foi solicitado foi emitido com conteúdo negativo, tendo a CM pronunciado que o pedido deveria, por falta de condições de segurança, indeferido. Ora, a decisão, ou seja, a emissão de uma licença, depende do parecer positivo da CM, o que significa que não só o parecer é obrigatório, como também é vinculativo, nos termos do art. 91º CPA, tendo este ato jurídico um caráter pré-decisório. Assim sendo, o conteúdo da decisão deve estar de acordo com o conteúdo do parecer, que, neste caso, é no sentido do indeferimento.

Arnaldo foi, no entanto, notificado que o seu pedido foi deferido pelo DSCG, o que levanta várias questões no âmbito da validade. Primeiramente, o autor do ato, ou seja, da decisão final, deve ser não só órgão competente para tratar da matéria (o que poderia acontecer nesta situação caso a subdelegação tivesse efetivamente sucedido de acordo com o âmbito do art. 44º CPA), mas também o órgão que, sendo competente, foi o responsável pela direção do procedimento, o que já não se verifica, pois quem recebeu o requerimento foi o DGAE, tendo sido também este o mesmo que procedeu à solicitação do parecer, pelo que o DSCG não tem a competência para deferir um pedido num procedimento da competência e direção de outra entidade, ainda que esta competência seja delegável. Neste sentido, há um vício por incompetência relativa, sendo o ato anulável nos termos do art. 163º/1 CPA, e nos limites do art. 168ºCPA.

Além disto, não é feita referência a nenhuma outra fase do procedimento, sendo que o caso não faz qualquer referência nem à notificação nem à existência da audiência dos interessados, que é garantida pelo direito de audiência presente no art. 121º CPA. Assim, dada a ausência de uma fase do procedimento, este é anulável nos termos do art. 163º/1 e nos limites impostos pelo art. 168º, ambos do CPA.

É também óbvio o desrespeito pela essencialidade do parecer, já que este, obrigatório e vinculativo, foi ignorado, pois ainda que a CM se tenha pronunciado no sentido do indeferimento, o DSCG deferiu o pedido, sendo que a licença atribuída supõe que todos os pressupostos de segurança são cumpridos, o que, segundo a CM, não sucede. Assim sendo, o ato certifica implicitamente a segurança do funcionamento da superfície, sendo que assegura, neste sentido, um facto inverídico, cabendo nos pressupostos da al. (j) do nº2 do art. 161º CPA e sendo, portanto, nulo.

Ademais, também a violação de vários princípios reconhecidos pelo CPA determina, à luz do art. 163º/1 CPA, a anulabilidade do ato, já que não foram respeitados: o princípio da legalidade, o princípio da boa administração (na dimensão da eficiência) e o princípio da participação.

Por fim, perante dois regimes diferentes de invalidade de atos administrativos, a anulabilidade e nulidade, aplica-se a nulidade, sendo o ato, por lógica, nulo.

Grupo III

1. Qualificar atos jurídicos

Pena disciplinar de suspensão ou demissão – no caso é referida uma pena disciplinar, pelo que esta será corporizada por um ato administrativo punitivo, ou seja, que vem estabelecer consequências para um determinado comportamento ou ação indevidos.

Ofício – o ofício referido é um meio de comunicação da AP, pelo que não é, por si, um ato administrativo, podendo, no entanto, conter um ato ou uma notificação do ato. Este é um ato jurídico importante, no entanto, não se classifica como um ato, pois o seu conteúdo não é necessariamente decisório.

Órgãos da AP

Serviços das instituições públicas – os institutos públicos encaixam-se na Administração Indireta do Estado, uma vez que prosseguem os objetivos que este estabelece, no entanto, a estrutura estadual não apresenta poderes de direção e tutela de mérito, apenas controla estas entidades no sentido da tutela de legalidade e no âmbito disciplinar. Assim sendo, dado que os serviços se integram na alçada do I.P., estes são da Administração Indireta do Estado.

Reitor da Universidade – O reitor da Universidade é um órgão, pelo que se integra numa entidade que apresenta um grande grau de autonomia do Estado, autorregulando-se na maioria dos aspetos, não sendo tutelada no âmbito do mérito pelo Governo. No entanto, a doutrina diverge grandemente na classificação das Universidades como membros da AP, pois há autores que defendem que esta se integra na Administração Indireta do Estado, enquanto outros classificam as Universidades como parte integrante da Administração Autónoma de Base não Territorial.

2. Enquadramento jurídico das alegações:

a. Não houve oportunidade de defesa do prof

O procedimento inspetivo de iniciativa oficiosa tem um arranque diferente do que se fosse de iniciativa particular, no entanto, o procedimento previsto pelo CPA continua a ter de ser cumprido. Significa isto que todas as fases previstas no CPA têm de ser respeitadas, o que o professor considera que não aconteceu, já que não teve oportunidade de defesa.

A verdade é que a audiência dos interessados é uma fase essencial na produção dos atos administrativos, pelo que a sua dispensa só pode suceder nos casos enumerados no art. 124º

CPA, nos quais não cabe a situação em mãos, pelo que o professor tem o direito a audiência prévia. Neste sentido, dado que estamos perante um processo sancionatório, o direito de audiência também é defendido no âmbito constitucional, já que o nº10 do art. 32º CRP refere que, em certas ocasiões, como a que temos em mãos, são sempre assegurados os direitos de audiência e defesa, o que não foi, efetivamente, respeitado. Ora, inserindo-se esta norma nas garantias do processo criminal, ou seja, no contexto de direitos e liberdades fundamentais, podemos averiguar que o ato que define a demissão do professor é nulo, nos termos da al. (d) do nº2 do art. 161º CPA, pois há a ofensa ao conteúdo essencial de um direito fundamental.

b. A conduta não é uma ofensa grave

Foi também alegado pelo professor que a conduta, ainda que não seja a mais correta, não configura uma ofensa grave, no entanto, esta alegação é discutível, uma vez que os critérios de o que se considera uma ofensa grave dependem largamente do que é estabelecido pela Universidade, pois a gravidade de um comportamento é algo subjetivo, que varia consoante o julgamento de cada um. Neste sentido, esta alegação deveria ser provada e sustentada em sede de audiência prévia, à qual o professor não teve direito, pelo que, isoladamente, a afirmação não tem enquadramento jurídico relevante.

c. A medida aplicada é excessiva

Dado que não podemos averiguar a gravidade da conduta é igualmente desafiante concluir a gravidade desproporcional ou proporcional da medida tomada pelo Reitor, no entanto, o teste da proporcionalidade tem três dimensões, pelo que é relevante enquadrar a situação segundo as mesmas. As dimensões são a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Ora, a adequação parece existir, pois, perante uma conduta abusiva, devem ser previstas consequências, não devendo uma ofensa a um colega de trabalho passar impune. Assim, o fim é adequado ao meio, sendo o fim punir a conduta do professor e o meio a sua demissão. No que concerne à necessidade, a demissão do professor levanta já questões, uma vez que a demissão surge como uma pena bastante grave e que prejudica em grande medida o professor, pelo que existiam medidas mais leves que poderiam ser aplicadas e que, mesmo assim, puniam o comportamento abusivo, como, por exemplo, a suspensão do professor. Ora, ao optar pela medida mais gravosa quando existem alternativas menos graves que alcançariam o propósito e o fim em causa, há uma violação do princípio da proporcionalidade e, como tal, do art. 7º do CPA, sendo, desde já, o ato anulável nos termos do art. 163º/1 CPA e nos limites do art. 168º CPA. Assim sendo, dado que já neste teste se consegue averiguar uma violação do princípio da proporcionalidade, não há necessidade de continuar com a averiguação, sendo o ato anulável, como já referido.

Grupo I

a. Administração Pública Autárquica

A Administração Pública divide-se em várias categorizações, pelo que a Administração Pública Autárquica se insere na Administração Autónoma de Base Territorial, o que traduz um elevado grau de autonomia da ação administrativa, baseada nos princípios da descentralização do poder, da subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais (art. 6º CRP). Assim, a Administração Pública Autárquica, na prática, verifica-se em duas dimensões: as freguesias e os municípios, sendo estes uma espécie de autarquia ligada a uma divisão territorial mais abrangente que as freguesias (ainda que a CRP preveja também as regiões administrativas, estas não têm uma existência concreta), pelo que, sendo as autarquias pessoas coletivas públicas de base territorial que asseguram a prossecução dos interesses da população correspondente à área que representam, apresentam responsabilidade para regulamentar e gerir assuntos públicos de interesse local.

As autarquias locais devem dispor de, pelo menos, dois órgãos colegiais, sendo um deliberativo e outro executivo (art. 239º CRP), pelo que exercem, nos termos do art. 241º CRP, poder regulamentar próprio, exercendo o Estado o poder da tutela administrativa da legalidade, como define o nº1 do art. 242º CRP. Significa isto que o Governo, ainda que se defina pelo art. 182º CRP como órgão máximo e superior da Administração Pública em Portugal, não exerce poderes de direção, de tutela de mérito, de superintendência, nem disciplinares sobre as autarquias locais, tendo estas grande autonomia para praticar, dentro das competências que lhes são atribuídas por lei, os atos e regulamentos que considerem relevantes.

b. Regulamento administrativo

O regulamento administrativo é uma fonte do Direito Administrativo, pelo que a função administrativa apresenta (nos moldes que a Constituição impõe) um verdadeiro poder normativo, ainda que submetido ao poder legislativo primário. Neste sentido, o CPA acolhe a figura do regulamento administrativo e, no seu art. 135º define-o como as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos, pelo que o regulamento tem natureza normativa, carácter juspúblico (ligado à prossecução do interesse da coletividade) e a produção de efeitos externos, pelo que o que o separa verdadeiramente do ato administrativo, para além da natureza normativa, é a abstração, sendo esta uma característica determinante na identificação do regulamento em situações de fronteira, nas quais a distinção pode não ser óbvia.

Todavia, a emissão de regulamentos não é arbitrária e de acordo com a mera vontade da Administração, pois a emissão de regulamentos está sempre dependente de lei habilitante (art. 136º/1 CPA), sendo esta uma das características que afastam o regulamento da lei. Outras

características que afastam os dois atos são, por exemplo, o facto de o regulamento desenha os detalhes fixados pelo regime mais aberto e geral que é a lei, a presença da ideia de novidade das leis que não está patente nos regulamentos (principalmente os de execução), excetuando os regulamentos independentes (necessariamente previstos pela lei), o facto a AR, o Governo e as ALR possuírem poder legislativo, mas só o Governo e as ALR poderem exercer a atividade regulamentar.

Além disto, não existe só uma espécie de regulamentos, sendo que estes podem ser independentes/autónomos (art.112º/7 CRP – estes regulamentos não identificam a norma legal que visam regulamentar, pois regulam por si uma determinada matéria), podem também ser regulamentos de organização (organizam a estrutura de um aparelho administrativo), de funcionamento (incidem sobre os métodos de atuação dos órgãos) ou de polícia (operam restrições às liberdades individuais). No entanto, os regulamentos não se inserem numa só categoria de atos jurídicos, pois, dentro da classificação de regulamento, estes seguem uma hierarquia estabelecida pelo art. 138º/3 do CPA, que estabelece uma ordem hierárquica que se inicia com o regulamento de valor superior e termina com o de menor valor, sendo esta ordem: o decreto regulamentar, a resolução do Conselho de Ministros, a portaria e o despacho.

Os regulamentos, tal como quaisquer atos normativos, têm a sua eficácia condicionada à publicação (art. 139º CPA), sendo que esta se pode fazer no Diário da República em publicação oficial da entidade que o imite, ou no sítio da internet desta e seguem um regime clássico da cessação de efeitos, sendo previstas a caducidade, a revogação e a anulação (a nulidade supõe que os efeitos nunca sequer começaram pelo que não podem cessar).

Assim, pode-se concluir que os regulamentos são uma parte importante da ação administrativa, já que refletem a verdadeira evolução da administração pública como atividade, reconhecendo a importância da atribuição do poder normativo a entidades específicas que têm a tarefa de prosseguir o interesse público.

Grupo II

De acordo com o CPA, no art. 200º e de acordo com o CCP no art. 278º, a Administração Pública pode celebrar contratos administrativos, pelo que o regime de contratação é regulado pelo CCP. Dito isto, podemos verificar que a atribuição de uma licença não se configura como um contrato público, pois enquanto um contrato supõe a declaração de vontade de ambas as partes para o desenvolvimento de fins da AP, uma licença é uma decisão, ou seja, um ato administrativo, que é constitutivo (pois cria direitos) que a AP atribui a um particular, pelo que o regime do CCP não se aplica nesta situação, ou seja, a abertura de um concurso público é indevida, pelo que estamos perante um vício de forma que encaixa na previsão da al. (I) do nº2 do art. 161º CPA, sendo o contrato nulo, pois a forma exigida por lei não é a pré-contratual, mas a prevista no CPA para o ato administração.

Porém, mesmo supondo que a atribuição de licenças está submetida ao regime da contratação pública, ultrapassando a nulidade do ato, esta não é a única questão levantada pelo caso, pois ainda que a empresa tenha apresentado o melhor preço, integrando-se no critério de adjudicação estabelecido pela al. (b) do nº1 do art 74º CCP, existe uma clara situação de conflito de interesses, prevista pelo art. 55º/1 al. (k) do CCP, pelo que se deveria ter seguido o que o nº2 do art. 55º CPA estatui, e proceder à substituição dos membros do júri, pois, como é referido no caso, a Ministra da Saúde participou nas deliberações previstas pelo art. 68º CCP. Neste sentido, dado que há a violação de uma norma do CCP, aplica-se o nº1 do art. 284º CCP, sendo o contrato anulável nestes termos.

Além disto, foi dispensada a audiência prévia, ainda que esta seja prevista pelo art. 147º CCP, devido a urgência da decisão, no entanto, esta dispensa é ilegal, uma vez que dispensa não está prevista no CCP, pelo que se aplica, neste sentido, o art. 284º/1 CCP, que define a anulabilidade do ato. Foi invocada, igualmente, o estado de necessidade administrativa, que se define, em traços gerais, pela legitimação e produção de efeitos de atos ilegais e inválidos que seriam, em circunstâncias normais, condenados à improdutividade jurídica. No entanto, a invocação do estado de necessidade depende da existência de uma situação grave imprevisível que impõe que se tomem medidas consideradas ilegais de modo a proteger interesses ou direitos de maior relevância do que os que estão a ser violados, sendo estas medidas ilegais legitimadas pela prossecução de interesses e direitos mais importantes. Dito isto, não parece ser justificada a invocação do estado de necessidade, pelo que não há a proteção de um direito superior aos que estão a ser violados, sendo que os atos continuam a ser inválidos, pois a invocação do estado de necessidade e a sua declaração é, portanto, inválida por violar o princípio da proporcionalidade (art. 7º CPA) – regime da anulabilidade (art. 163º/1 CPA) e por ser certificativo de factos inverídicos (art. 161º/2, al. (j) – nulidade), já que o estado de necessidade administrativa tem como pressuposto e, portanto, indica a existência da proteção de um direito relevante o que, na realidade não sucede. Assim sendo, o ato é nulo.

Perante a decisão, uma das empresas formula uma queixa ao Presidente da República para que este anule o contrato, no entanto tal não é possível, pois não integra as competências do Presidente da República a receção de queixas dos particulares em matéria de anulação dos atos, nem tampouco a própria anulação dos atos, pois tal anulação constituiria uma violação do princípio da separação dos poderes, protegido constitucionalmente pelo art.2º CRP, bem como uma incompetência absoluta, e portanto, a nulidade do ato de anulação nos termos da al. (a) do nº2 do art. 161º CPA. Ao invés, deveria ter sido feita queixa ao Provedor de Justiça que, de acordo com o art. 23º CRP, recebe queixas e, ainda que não tenha poder decisório, faz uso do seu poder persuasivo, sugerindo a modificação, substituição ou anulação dos atos que constituem situações de injustiça. Neste caso, o Presidente da República não tem o dever de enviar a queixa para o órgão competente, pois, de acordo com o art. 41º/1 CPA, tal só sucede com a petição, o requerimento, o recurso ou reclamação, sendo que a queixa não cabe nesta enumeração.

Exame 7 julho 2020

Grupo I

a. Princípios do procedimento

Tanto o CPA como a CRP preveem que no exercício da atividade administrativa se apliquem princípios que regulem, de modo geral, a ação dos órgãos e entidades competentes, pelo que surge como uma causa de anulabilidade o desrespeito pelos princípios, já que estes, na sua essência, vêm assegurar o bom funcionamento da atividade administrativa, bem como garantir a prossecução do interesse público.

Dito isto, há que mencionar que para além dos princípios constitucionalmente protegidos, que devem ser garantidos em qualquer exercício jurídico-administrativo – art. 266º CRP , o CPA estabelece, nos seus artigos iniciais, a necessidade de respeito por princípios que devem regular a atividade em todas as suas vertentes e variantes, prevendo a aplicação de outros artigos que regulam o procedimento administrativo e que, juntamente com os artigos iniciais referidos, vêm, de modo cumulativo, orientar o procedimento administrativo.

Ora, os princípios iniciais aplicáveis encontram-se enumerados dos artigos 3º ao 19º e são, respetivamente, o princípio da legalidade, que define que os órgãos da AP seguem o Direito Público, sendo a atividade administrativa uma atividade de Direito Público, pelo que age no campo da legalidade e não da licitude, típica do Direito Privado (no âmbito da atividade administrativa, só se pode realizar o que está previsto por lei, sendo o que não está previsto ilegal), o princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, que define que compete aos órgãos da AP prosseguir e proteger o interesse da coletividade, o princípio da boa administração, que reflete que a AP deve agir no sentido da celeridade, da eficiência e da economicidade, definindo no nº2 (art.5º) um outro princípio, o da desburocratização, que procura impedir que se entrem em especificidades no procedimento que são evitáveis e inúteis, o princípio da igualdade, que estabelece que as situações objetivamente iguais devem ser tratadas de igual modo enquanto as situações desiguais devem ser tratadas como tal, o princípio da proporcionalidade, que mede a adequação das medidas aos fins a alcançar, o princípio da justiça e da razoabilidade, que impõe que a AP trate de forma justa todos os que entrem em contacto com ela evitando, igualmente, soluções incompatíveis com a ideia de Direito.

Seguidamente, está também presente o princípio da imparcialidade, que proíbe que se beneficie ou prejudique alguém por motivos externos ao exercício normal da atividade administrativa, o princípio da boa-fé também está presente, que surge numa lógica de segurança jurídica, o princípio da colaboração com os particulares, que é estabelecido numa lógica de aproximação da AP aos indivíduos numa lógica de transparência, o princípio da participação, que surge no

CPA como o garante da participação dos particulares na atividade administrativa, o princípio da decisão, que obriga a AP a pronunciar-se sobre todos os assuntos da sua competência que lhe cheguem, o princípio da preferência pelos meios eletrônicos, o princípio da gratuidade, o princípio da responsabilidade, que impõe que a AP responda pelos danos causados pelo exercício da sua atividade, o princípio da proteção dos dados pessoais e o da cooperação leal com a UE.

No que concerne aos princípios apenas aplicáveis ao procedimento administrativo, estes estão discriminados nos artigos 56º ao 61º do CPA. O primeiro a ser mencionado é o da adequação procedimental, que refere que o responsável pela direção do procedimento goza de discricionariedade na respetiva estruturação dentro dos limites impostos pela legalidade. O segundo princípio desta enumeração é o do inquisitório, que define que o responsável pela direção do procedimento, bem como os outros órgãos que participem na instrução podem proceder a quaisquer diligências adequadas e necessárias à produção de uma decisão legal e justa. Seguidamente, o princípio surge como um verdadeiro dever, pelo que é referente à celeridade, que denota que se deve privilegiar a rapidez e a eficácia na tramitação, de modo a obter uma decisão justa e legal num prazo razoável. O art. 60º, por sua vez, define o princípio da cooperação e da boa-fé, reiterando o princípio inicialmente estabelecido no CPA, e acrescentando uma dimensão de cooperação entre os órgãos da AP e os particulares, de modo a promover uma decisão adequada segundo os critérios de justiça. Por fim, é definida, mais uma vez, que devem ser preferidas alternativas eletrônicas de modo a facilitar não só o procedimento no geral, como o cumprimento estrito e devido das normas e princípios protegidos.

b. Ato administrativo

O ato administrativo é abrangido pelo CPA no art. 148º, pelo que é fruto do procedimento administrativo que o código estabelece, apresentando cinco elementos essenciais: o facto de ser um ato jurídico e, portanto, é uma conduta voluntária geradora de efeitos de Direito, é um ato unilateral, ou seja, é uma declaração de uma vontade para cuja perfeição não é necessária outra influência de vontade, é também um comportamento adotado no exercício de poderes jurídico-administrativos. Para além disto, o ato administrativo visa a produção de efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta, o que significa que, contrariamente à norma que é, em traços largos, geral e abstrata, o ato administrativo é individual e concreto, sendo a característica que mais o afasta da norma a ausência de abstração. Por fim, o que caracteriza o ato na sua essência é o facto de consubstanciar uma decisão, ou seja, contém uma determinação concreta sobre o que é esperado que aconteça num certo contexto.

Assim, o ato administrativo é obrigatório para os que o ato se dirige e apresenta a sua anulabilidade e revogabilidade limitada, como modo de proteção dos particulares e respeito pelo princípio da segurança jurídica, já que os indivíduos fazem escolhas e orientam a sua vida, muitas vezes, por estes atos, pelo que não seria compatível com a ideia de Direito, a

possibilidade infinita e não criteriosa da declaração de anulação ou revogação de um ato administrativo.

Ora, sendo o ato administrativo o resultado de um procedimento, a sua emissão e validade estão dependentes de formalidades (que podem ser necessárias ou não necessárias). Dito isto, o CPA prevê todo um procedimento de formação e emissão dos atos sendo que existem formalidades importantes que chegam até a ser prescritas pela lei e pela CRP. Primeiramente, a audiência dos interessados, que surge como um elemento fundamental do procedimento administrativo, pelo que é sustentado pelos arts. 267º/5 CRP e 100ºCPA, defendendo estas normas que a audiência dos interessados surge como uma forma não só de garantir o princípio da participação como também assegurar que se prosseguem os interesses dos particulares, de modo a alcançar uma decisão justa e legal. Outra formalidade importante é a fundamentação, que consiste na explicação das razões da sua prática, pois nenhum ato pode ser emitido sem uma justificação clara e devida, de acordo com os arts. 268º/3 CRP e 152º e 153º CPA. A última formalidade de especial relevância é a notificação, pois esta deve ser utilizada para informar, entre outras fases importantes, os interessados dos atos administrativos, como fixam os arts. 268º/3 CRP e 114ºCPA.

Ademais, os atos administrativos classificam-se de diferentes modos, consoante o seu conteúdo, pelo que podem ser primários (que tratam sobre um assunto pela primeira vez) ou secundários (que incidem sobre um ato primário anterior), sendo os primários impositivos (comandos, diretivas, atos punitivos, ablativos ou juízos) ou permissivos (autorizações, licenças, subvenções, concessões, delegações, admissões, dispensas, renúncias).

Por fim, destaca-se que a cessação de efeitos dos atos administrativos pode suceder por diversos modos, sendo a revogação e a anulação os mais comuns, pelo que se identificam os requisitos de validade dos atos pela leitura do CPA, sendo que é necessário que o órgão que emita o ato seja competente, é necessário que se identifique o destinatário do ato, é preciso que o ato apresente a forma legal devida e que este seja publicado. Na ausência de formalidades essenciais aplica-se portanto o regime de invalidade mais adequado, sendo que o CPA prevê a nulidade (art. 161º) e a anulabilidade (art. 163º).

1. Obrigatório
2. Produz Efeitos Externos
3. Formulação Unilateral da Vontade
4. Individual e Concreto
5. Fruto do exercício da atividade jurídico-administrativa
6. Conteúdo Decisório
7. Regime adequado da anulabilidade e revogação
8. Classificação em atos primários (impositivos e permissivos) e secundários.
9. Atos lesivos
10. Regime de cessação de efeitos e invalidade lato sensu.

c. Garantias dos particulares

As garantias dos particulares são meios jurídicos de defesa dos particulares contra a administração pública, pelo que se efetiva através dos órgãos da AP. As garantias surgem no sentido em que a AP reconhece que, no exercício da atividade administrativa nem sempre se satisfazem os interesses de todos os particulares, sendo geradas situações de injustiça que podem ser corrigidas.

Neste sentido, o CPA e a CRP preveem meios de garantir aos particulares que a AP os defende perante injustiças que podem (e devem) ser corrigidas. Há, no entanto, que destacar que as garantias administrativas se afastam da responsabilidade do Estado e das Entidades Públicas, que segue um regime de responsabilização específico.

Assim estão previstas quatro principais garantias administrativas dos particulares, sendo estas a queixa para o Provedor de Justiça, a reclamação e o recurso hierárquico. O CPA prevê também o recurso administrativo especial, no entanto este regime tem de ser expressamente reconhecido e previsto, pelo que não se pode interpor o recurso administrativo especial em todas as situações, ao contrário da reclamação, do recurso hierárquico e da queixa para o Provedor de Justiça.

Primeiramente, a queixa para o Provedor de Justiça (art. 23º CRP) surge em situações em que os particulares considerem que existe uma situação de injustiça, que os seus interesses não são reconhecidos ou que são prejudicados de alguma forma por atos ou omissões da Administração Pública. Ora, o Provedor não tem poder decisório, pelo que este não pode anular, substituir, modificar, revogar ou aprovar atos, antes tem poder persuasivo, intercedendo perante os vários órgãos no sentido de evitar ou corrigir injustiças, sendo a última decisão sempre dos órgãos competentes e nunca do Provedor, pois este age através de, por exemplo, recomendações e inspeções. A ação do Provedor segue, portanto, dois princípios essenciais: o princípio do informalismo e o princípio do contraditório.

No que concerne às garantias administrativas gratuitas, identificam-se as já referidas: reclamação, o recurso hierárquico e o recurso administrativo especial.

Em primeiro lugar, a reclamação (art. 191º CPA) consiste no pedido de reapreciação do ato administrativo ou da omissão em causa, pelo que esta é redigida ao autor ou ao órgão competente para praticar o ato. O CPA estabelece que o prazo de reclamação é de 15 dias e o de decisão é de 30 dias.

Em segundo lugar, o recurso hierárquico (art. 193º CPA) é o pedido de reapreciação do ato administrativo dirigido ao superior hierárquico do seu ator ou de quem tiver competências para o praticar, pelo que pode ser interposto em 30 dias e decidida noutros 30. O recurso hierárquico, no entanto, não pode ser interposto ao superior hierárquico no contexto da delegação ou subdelegação dos poderes, pois os atos praticados pelo delegado agem como se fossem praticados pelo delegante. Neste caso, o superior hierárquico pode sempre, com fundamento

nos poderes hierárquicos, confirmar ou anular o ato e ainda, se os poderes não forem de competência exclusiva do órgão que praticou o ato, revogar, modificar ou substituir o ato (art. 197º/1 CPA).

Por último, o recurso administrativo especial é reconhecido no CPA no art. 199º, mas como já foi referido, apenas existe na medida em que a lei o preveja. A verdade é que as normas que lhe são aplicáveis são as normas relativas ao recurso hierárquico, sendo que a diferença entre estas duas garantias acaba por ser as situações em que se aplicam. Assim, este recurso pode ser interposto para o órgão da mesma pessoa coletiva que exerça poderes de supervisão sobre o autor do ato, para o órgão colegial dos atos ou das omissões de um ou vários dos seus membros, para órgão de outra pessoa coletiva que exerça poderes de tutela e superintendência ou para o delegante ou subdelegante dos atos praticados pelo delegado ou subdelegado.

Exame agosto 2020

a. Invalidez do Regulamento Administrativo

O regime de invalidade do Regulamento Administrativo afasta-se do regime de invalidade do ato administrativo, pelo que é regulado pelo CPA nos arts. 143º e 144º, não prevendo a anulabilidade ou a nulidade do regulamento, considerando apenas a invalidade do mesmo.

Ora, o art. 143º CPA considera, no nº1, que são inválidos os regulamentos desconformes à CRP, à lei e aos princípios gerais do Direito Administrativo ou ainda que infringjam normas de Direito Internacional ou de Direito da União Europeia, pelo que o CPA faz, assim, um verdadeiro reconhecimento do Direito Internacional e Comunitário como conjunto de regras jurídicas de relevância no contexto jurídico-administrativo. Além disto, o nº2 do art. 143º CPA reconhece também invalidade dos regulamentos relativamente a outros, normalmente de valor hierárquico superior, bem como os que desrespeitem estatutos como os referidos na al. (c) desse número.

Já o art. 144º define o regime de invalidade no âmbito da invocação da invalidade, que pode acontecer a todo o tempo, bem como a sua declaração, ainda que nos limites e exceções previstas no nº 2 do art. 144ºCPA, que define que os regulamentos que apresentem ilegalidade formal ou procedimental, desde que estes vícios não constituam um vício de inconstitucionalidade, só podem ser declarados inválidos pela Administração Pública pelo prazo de 6 meses a contar da data de publicação, salvo nos casos de carência absoluta de forma legal ou de preterição de consulta pública exigida por lei.

Assim, pode-se aferir que não só o regime de invalidade dos atos é mais extenso que o dos regulamentos, como os próprios condicionalismos que se aplicam à cessação de efeitos do ato administrativo se impõem de modo mais óbvio e saliente do que os condicionalismos que se impõem à declaração de invalidade do regulamento.

b. Estrutura do Ato Administrativo

O ato administrativo é abrangido pelo CPA no art. 148º, pelo que este apresenta uma estrutura particular como um ato decisório, individual e concreto.

O ato, para ser categorizado como tal, tem de apresentar elementos, pelo que estes podem ser essenciais ou não essenciais, dependendo do seu nível de importância para a construção de uma decisão justa e legal. Assim, há que destacar o art. 151º CPA, que define as menções obrigatórias do ato, bem como o art. 150º CPA, referente à forma dos atos.

Em primeiro lugar, há que destacar que todas as menções devem ser enunciadas de modo claro, no sentido de ser possível averiguar sem dúvidas o seu sentido e alcance, bem como os efeitos jurídicos do ato em questão (nº2, art. 151º). Dito isto, convém referir que o nº1 desse mesmo artigo enumera por alíneas as menções que o ato deve apresentar, de modo a que componha uma decisão clara, expressa, justa e legal. Para tal, o CPA define como elementos essenciais, em primeiro lugar, a indicação da autoridade que pratica o ato (e, se for o caso, a menção da delegação ou subdelegação de poderes), ou seja, o seu autor, pelo que, na ausência desta menção, o ato compõe-se como anulável nos termos do art. 163º/1 CPA e nos limites aplicáveis pelo art. 168º CPA. De seguida, na al. (b) é definido que é igualmente importante a indicação do destinatário ou dos destinatários do ato, ou seja, a entidade à qual o ato se dirige, pelo que ausência deste elemento condena o ato à anulabilidade nos termos do art. 163º CPA.

De seguida, o ato reflete que a enunciação dos factos que lhe deram origem também se constitui como uma menção obrigatória do ato, o que espelha a importância da contextualização do ato para que a sua validade não seja questionada à luz do art. 163º, nº1 CPA. Além disto, também a fundamentação é essencial, pelo que esta, quando exigida (no âmbito do art. 152º CPA) não pode ser desconsiderada, apresentando o órgão competente um verdadeiro dever de fundamentação dos atos.

Já a al. (e) do nº1 do art. 151º CPA espelha como menção essencial o conteúdo ou sentido da decisão, bem como o objetivo a ser alcançado. Ora, esta alínea vem, então, de modo bastante óbvio, concretizar o princípio da decisão, no sentido em que impõe que esta se inclua no ato administrativo e obrigando a AP a tomar uma posição positiva ou negativa no que concerne à conclusão do procedimento (e ao pedido elaborado pelos particulares, se assim for o caso).

Também é exigido por lei que seja mencionada a data em que é praticado o ato, essencialmente por motivos de contagem de prazos, já que a sua menção facilita bastante a mesma (al. (f)). Por fim, a al. (g) impõe que haja a assinatura do autor do ato ou presidente do órgão colegial que o emana, pelo que esta alínea vem reiterar a necessidade de garantir a competência dos órgãos que praticam os atos, já referida na al. (a).

Neste sentido, a estrutura do ato, sendo esta o conjunto dos elementos que o compõem, é composta essencialmente por estas menções obrigatórias que, em conjunto com a devida forma e competência, formam um ato administrativo individual, concreto, obrigatório e decisório.

c. Garantias dos particulares

As garantias dos particulares são meios de que os particulares dispõem para impugnar os atos administrativos da AP, solicitando a sua revogação, anulação, modificação ou substituição, bem como métodos para reagir contra a omissão ilegal de atos administrativos, em incumprimento do dever de decisão, solicitando, assim, a emissão do ato pretendido. Ora, este regime está previsto tanto na CRP como no art. 184º CPA pelo que as garantias previstas pelo CPA seguem o regime imposto, pelo art. 184º CPA e seguintes, sendo que estas são a reclamação, o recurso hierárquico e o recurso administrativo especial. A garantia prevista pela constituição é, portanto, a queixa ao Provedor de Justiça.

Queixa ao Provedor:

- Provedor não tem poder decisório
- Provedor tem poder persuasivo
- Provedor recebe as queixas e dirige-se à entidade competente
- Queixas sobre atos ou omissões ilegais do Estado
- Queixas podem ter por fundamento a ilegalidade ou a conveniência
- Segue os princípios do informalismo e do contraditório
- Não dependem de prazos
- Art. 23º CRP

Reclamação

- Reagir a atos ou omissões
- Feita ao autor da prática
- Apresentada em 15 dias
- O órgão competente aprecia e decide no prazo de 30 dias
- Art. 191º

Recurso hierárquico

- Feita ao superior hierárquico de quem praticou o ato
- Reação a atos ou omissões
- Decidido em 30 dias
- 3 dias para interpor

- Art. 193º CPA

d. A Administração Autónoma do Estado e o lugar das Universidades Públicas

A Administração Pública divide-se em várias categorias, consoante a função, origem e poderes das entidades e órgãos, pelo que, dentro da classificação administrativa, existe a Administração Autónoma do Estado.

A Administração Autónoma do Estado é uma parte integrante da Administração Pública no sentido orgânico e integra várias entidades, pelo que a principal característica dos órgãos que integram esta espécie administrativa é o facto de não estarem submetidos aos poderes de direção e superintendência do Estado, pelo que estão ligados à estrutura estadual apenas no âmbito da tutela inspetiva (de legalidade), não podendo a sua ação administrativa, dentro das suas competências, ser determinada pelo Estado como pessoa coletiva pública detentora de poderes políticos, legislativos e, no caso do Governo, administrativos.

A Administração Autónoma do Estado divide-se, portanto, em duas categorias, uma de base territorial e outra de base não territorial, pelo que as autarquias locais se integram na classificação de base territorial por se encontrarem vinculadas à representação dos interesses limitados por uma área específica que lhes é associada, já a Administração Autónoma de Base Não Territorial inclui associações públicas e federações desportivas, por exemplo.

As Universidades Públicas, por sua vez, são constitucionalmente previstas pelo art. 76ºCRP, pertencem à Administração Pública, no entanto, no que concerne à sua classificação, a doutrina diverge, uma vez que enquanto autores classificam as Universidades Públicas como institutos públicos classificando-as como parte da Administração Indireta do Estado, outros autores classificam estas instituições como parte da Administração Autónoma do Estado de Base não Territorial e defendem que as Universidades públicas, como reflete a CRP, beneficiam de autonomia administrativa, tendo o Estado poderes sobre as mesmas apenas no âmbito da tutela de legalidade, pois não orienta a atividade desta, nem apresenta uma posição hierárquica superior no âmbito dos poderes administrativos. Sugere isto que o Estado não tem poderes de direção nem superintendência sobre as Universidades Públicas.

Assim, classificam-se as Universidades Públicas como Administração Autónoma de Base não Territorial, uma vez que estas apresentam um elevado grau de autonomia administrativa garantido constitucionalmente.

e. Delegação de Competências no DA Português

O art. 44º e seguintes do CPA prevê a existência de delegação de poderes, pelo que estabelece um regime de delegação bem como de subdelegação, prevendo a existência de poderes indelegáveis.

Neste sentido, os órgãos administrativos podem, sempre que a lei preveja, permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outros órgãos ou agente da mesma (ou diferente) pessoa coletiva pratique atos administrativos sobre a mesma matéria, valendo estes atos como se tivessem sido praticados pelo órgão delegante, ainda que os atos praticados ao abrigo da delegação de poderes tenham de identificar que foram legitimamente praticados por delegação de poderes.

Significa isto, portanto, que a prática dos atos tem de ser sempre transparente no que concerne à delegação de poderes, indicando o órgão que pratica o ato e o órgão que tem (e delega) a competência originária. Todavia, a delegação de poderes não constitui uma transferência de poderes, pelo contrário, a delegação de poderes consiste na permissão por parte do órgão competente para que outro órgão ou entidade pratique atos que, por norma, seria o órgão delegante a praticar, pelo que este órgão tem sempre a possibilidade de avocar a competência e até revogar o ato de delegação, recuperando a competência para praticar os atos em causa.

Existem, no entanto, poderes indelegáveis, estando estes enumerados no art. 45º CPA, pelo que não se pode delegar a totalidade dos atos do delegante, os poderes suscetíveis de serem praticados sobre o próprio delegado ou os poderes a exercer pelo delegado fora do âmbito da respetiva competência territorial.

Assim sendo, no ato de delegação (ou subdelegação), o órgão competente (delegante) deve especificar os poderes que delega ou os atos que o delegado pode então praticar, mencionando também a norma atributiva do poder que é delegado e a que habilita o órgão a delegar.

Exame janeiro 2020

Grupo I

- a. Fases gerais do procedimento administrativo e especificidades procedimentais do ato e do regulamento

Fases gerais

- Petição
- Publicitação do início do procedimento
- Projeto de regulamento
- Audiência dos Interessados
- Consulta Pública

- b. (não do exame) Execução do Ato

A execução do ato administrativo é prevista no CPA como modo de levar à obtenção de entrega de coisa certa, de prestação de facto ou de obrigações pecuniárias perante incumprimento dos atos pelos particulares ou destinatários dos atos.

A verdade é que os atos administrativos são obrigatórios, pelo que o seu incumprimento leva à adoção de estratégias, por parte da AP, para que os atos sejam cumpridos, sendo que este regime se encontra nos arts. 175º e seguintes, que preveem não só a necessidade da existência de um ato exequendo (prévio ao ato executivo), como também que exista respeito no que concerne não só aos princípios previstos no CPA e constitucionalmente, mas também que se dê especial atenção ao respeito pelo princípio da subsidiariedade.

Execução de obrigações pecuniárias – art. 179º

- Pagamento de prestações pecuniárias a uma pessoa coletiva pública

Execução para entrega de coisa certa – art. 180º

- Órgão competente procede às diligências necessárias para tomar posse da coisa que o obrigado não entrega

Execução para prestação de facto – art. 181º

Grupo II

a. Inexistência, nulidade e anulabilidade do ato

A inexistência, a nulidade e a anulabilidade do ato são três figuras de invalidade do ato, pelo que, por ordem de gravidade dos vícios, em primeiro lugar, com os vícios mais graves, existe a inexistência, em segundo lugar, a nulidade e, por último, representativo dos vícios menos graves, está a anulabilidade.

Primeiramente, é relevante sublinhar que a inexistência não se encontra prevista no CPA, pelo que se considera que prever a inexistência de um ato no CPA seria admiti-lo como uma categoria de ato, o que não sucede, pois este não é um ato inexistente, mas antes uma tentativa de ato, pelo que não se chega sequer a classificar como ato. Neste sentido, os vícios que a tentativa de ato apresenta são tão graves e impossíveis que o Ordenamento Jurídica nem considera a existência do mesmo, não prevendo um regime aplicável, já que estas tentativas não produzem efeitos, pois ainda que sejam uma verdadeira tentativa da sua produção, estes não se verificam.

Segundamente, a nulidade configura-se como uma figura da invalidade prevista pelo CPA no art. 161º, pelo que denuncia os vícios que são tão graves que determinam a improdutividade jurídica dos atos. Ora, a nulidade é original à emissão dos atos, o que significa que, como refere o art. 162º/1 CPA, que o ato nulo não produz quaisquer efeitos, independentemente de ser ou não, declarado nulo oficiosamente, pelo que a nulidade é invocável a todo o tempo por qualquer interessado e ser conhecida por qualquer entidade pública.

Por último, a anulabilidade surge como uma invalidade que é referente aos atos que apresentam vícios, sendo que estes não se configuram como tão graves que ficam originariamente sem efeitos jurídicos. Pelo contrário, não sendo estes atos nem válidos nem inválidos, beneficiam de

presunção de legalidade, que concede a possibilidade aos atos anuláveis de produzir efeitos nos termos do nº2 do art. 163ºCPA. Assim, os atos anuláveis têm produtividade jurídica, podendo esta cessar por impugnação perante a AP ou perante tribunal administrativo, dentro dos prazos fixados pelo CPA.

A verdade é que o regime da anulabilidade no CPA está construído de modo a promover o princípio da segurança jurídica, pelo que o art. 168º CPA vem impor condicionalismos à cessação de efeitos jurídicos através desta forma de invalidade, pelo que estabelece prazos de declaração da anulação dos atos.

a. Poderes de direção, superintendência e tutela administrativa

Os poderes de direção, de superintendência e de tutela administrativa são três poderes que definem as relações intersubjetivas da Administração Pública, pelo que dependendo das relações que os órgãos apresentam entre si, estes integram-se numa categoria organizativa da AP.

Assim sendo, os poderes de direção supõem a organização e planeamento da atividade administrativa, pelo que a direção, como função administrativa, assenta em poderes de atuar diretamente junto e sobre pessoas para que estas atinjam objetivos fixados pela direção. Este poder verifica-se, por exemplo, na Administração Direta do Estado, dado que é dado ao Primeiro-Ministro, pelo art. 201º/1, al. (a), o poder de dirigir a política geral do Governo, o que denuncia a existência de poderes de direção por parte do Chefe de Governo.

No que concerne aos poderes de tutela, estes dividem-se em duas categorias, sendo que existe a tutela inspetiva e, por outro lado, a tutela de mérito, pelo que estas duas variantes assentam em perspetivas diferentes da tutela, no entanto, ambas as variantes apresentam características em comum, como, por exemplo, o facto de determinar que os atos praticados pelo órgão da entidade tutelada estar sujeito à interferência de um órgão da entidade tutelar, o facto de não ser presumível, ou seja, provém de previsão da lei e o facto de não orientar a atividade administrativa. Por um lado, a tutela de mérito, surge no contexto da oportunidade e conveniência da atuação administrativa, enquanto a tutela de legalidade surge numa conjuntura inspetiva, baseada na ideia de que a entidade tutelar só intervém quando a legalidade é ameaçada.

Por fim, os poderes de superintendência surgem numa lógica, por norma, de dependência de um órgão perante o outro, normalmente porque “este” criou “aquele”, pelo que existe o poder de definir objetivos e orientar a atuação dos órgãos, mas deixando os meios à discricionariedade dos mesmos, promovendo apenas sugestões em forma de recomendação.

b. Revogação e anulação do ato

A revogação e a anulação dos atos administrativos beneficiam de um regime específico, baseado na procura da defesa do princípio da segurança jurídica, pois, sendo os atos suscetíveis de anulação e revogação (com as exceções previstas pelo art. 166º CPA), há que proteger a confiança e expectativas que os particulares colocam na Administração Pública.

Dito isto, conseguimos entender que a anulação e a revogação são mecanismos diferentes da cessação de efeitos do ato, pelo que a distinção entre os dois é feita pelo art. 165º CPA, que define a anulação como a destruição dos efeitos do ato com fundamento em invalidade (ilegalidade por vícios formais, procedimentais, orgânicos e outros), enquanto a revogação surge como a emissão de um ato que extingue os efeitos de outro ato com fundamento em mérito, conveniência ou oportunidade.

Neste sentido, estando o regime da anulabilidade previsto no art. 163º CPA, com especial destaque para o nº1 do artigo, percebe-se que são anuláveis quaisquer atos que violem normas ou desrespeitem os princípios que o CPA abrange ou que a CRP protege. No entanto, esta anulação não é discricionária e ilimitada, pelo que o art. 168º CPA prevê condicionalismos à anulação administrativa, principalmente no que concerne aos prazos de impugnação. Ora, o nº1 deste artigo reflete que a regra geral é que os atos só podem ser objeto de anulação administrativa no prazo de 6 meses a contar da data do conhecimento do órgão da causa de invalidade, sendo que os atos constitutivos de direitos só podem ser anulados no prazo de um ano a contar da respetiva emissão. As restantes normas são relativas a outras situações mais específicas do procedimento bem como da flutuação do regime consoante o conteúdo do ato.

Por outro lado, a revogação segue, por norma, o procedimento esperado e previsto pelo CPA no que concerne à produção e emissão de atos administrativos, sendo o ato revogatório nada mais que um ato administrativo cujo conteúdo visa fazer cessar os efeitos de outro ato. Dito isto, estão também previstos condicionalismos aplicáveis à revogação, presentes no art. 167º CPA. Este artigo define, portanto, no nº1, atos que não podem ser revogados, enumerando, no nº2, as circunstâncias nas quais os atos constitutivos de direitos podem ser revogados, sublinhando que todos os beneficiários devem manifestar a sua concordância e não estejam em causa direitos indisponíveis.

Neste sentido, é óbvia a procura de defesa do princípio da segurança jurídica no âmbito da cessação de efeitos não prevista à priori, o que denota a preocupação por parte do DA de garantir a manutenção do princípio da boa-fé.

c. (não do exame) Presunção de legalidade

A presunção de legalidade de um ato surge no contexto da anulabilidade do mesmo e na sua distinção perante o regime da nulidade.

Ora, a nulidade surge como o regime de invalidade mais grave que é previsto pelo CPA, pelo que o Ordenamento Jurídico, aos atos nulos, não atribui qualquer valor ou efeito jurídico com base na conceção de que os vícios que o ato apresenta são tão graves que este não tem efeitos jurídicos originariamente, sendo um ato nulo um verdadeiro desvalor jurídico.

Por outro lado, a anulabilidade configura-se como um regime de invalidade menos grave, baseado na conceção de que os vícios que apresenta não são impeditivos para a produção de efeitos do ato, sendo o ato anulável passível de ratificação, ao contrário dos atos nulos. Significa isto que o ato administrativo anulável, não sendo totalmente válido, também não é totalmente inválido, beneficiando, assim, de uma presunção de legalidade que permite que o ato produza os efeitos jurídicos esperados até que seja (se for) anulado.

Assim, os atos administrativos anuláveis encontram-se numa verdadeira zona de fronteira, pois, não sendo nulos, também não são válidos, mas continuam, mesmo assim, a produzir efeitos jurídicos no contexto jurídico-administrativo, pelo que podem também, inclusivamente, ser sanados por atos administrativos sanadores que lhes retirem o vício, se possível.

Grupo III

a.

Dado que as universidades se podem encaixar, segundo vários autores, na classificação de institutos públicos, no âmbito da Administração Indireta, o art. 2º/4, al. (d) CPA relativo ao âmbito de aplicação do CPA, refere que este se aplica ao órgão colegial em causa, pelo que, no exercício da atividade administrativa, há que respeitar o código.

Ora, na reunião extraordinária do órgão colegial foi sugerido que se deliberasse a abertura de um concurso público para professores auxiliares, não estando esta deliberação presente na ordem de trabalhos. Ora, assumindo que a reunião seguiu todos os preceitos presentes no art. 24º CPA, relativo à convocação da reunião, surge uma questão importante no que concerne à ordem de trabalhos, regulada pelo art. 25º CPA e pelo art. 26º CPA, pelo que o nº1 deste último artigo refere que só podem ser tomadas deliberações cujo objeto se inclua na ordem do dia da reunião que, de acordo com o art. 24º/2, deve ser entregue a todos com pelo menos 48h de antecedência. Dito isto, a votação ocorrida sobre esta matéria, de acordo com o nº1 do art. 163º é anulável, ainda que nos limites impostos pelo art. 168º CPA.

Ainda assim, mesmo que se desconsiderasse a anulabilidade da votação, surgem outras questões relativas à validade da votação, uma vez que a abstenção é proibida aos membros de órgãos deliberativos, como consta no art. 30º CPA, sendo, novamente, o ato anulável nestes termos, à luz do art. 163º/1 CPA (nos limites do art. 168º CPA).

Acrescenta-se, ainda, que é de relevância mencionar que o CPA, no nº1 do art. 29º CPA, refere que os órgãos colegiais só podem deliberar quando estiver presente a maioria do número legal dos seus membros com o direito a voto, pelo que sendo este último número 18, a maioria exigida seria de 10 e não 9, pois 9 é metade do número legal dos membros com direito a voto, e não a maioria. Além disto, não é indiferente no que concerne às circunstâncias da deliberação, pelo que sendo que esta, sendo que ocorreu num contexto tumultuoso de insultos, encaixa, juntamente com a inobservância do quórum, na previsão da al. (h) do nº2 do art. 161º CPA, sendo a deliberação e a votação nulas.

Neste sentido, o presidente do órgão impugnou devidamente a deliberação, já que esta, como visto, apresenta o regime mais grave da invalidade: a nulidade, devendo esta ser declarada judicialmente.

b.

De acordo com o art. 2º CCP são entidades adjudicantes as autarquias locais, pelo que a al. (c) prevê que esta entidade, nos termos do art. 278º CCP pratique contratos públicos, sendo, neste caso, um concurso público.

Apresentaram-se 10 candidatos, pelo que o órgão da Administração Autónoma do Estado decidiu contratar com 2 funcionários, no entanto, estes dois funcionários em específico apresentam uma proximidade com um membro do júri, sendo também militantes dos dois maiores partidos representados, o que levanta algumas questões ao nível do princípio da imparcialidade, abrangido pelo art. 1º-A CCP. A verdade é que o CCP não é indiferente à possível proximidade entre entidades contratantes, pelo que prevê, no art. 55º/2, que, nos casos previstos pela al. (k) do nº1 do mesmo artigo, relativo aos impedimentos candidatura, que os membros do júri ou peritos que lhe prestem apoio podem ser excluídos ou substituídos do procedimento nos casos de conflitos de interesses, de modo a garantir a imparcialidade do procedimento de contratação. Neste sentido, dado que esta norma não foi cumprida, tendo sido violada, bem como o foi o princípio da imparcialidade, nesta situação, aplica-se o art. 284º/1 CCP, que define que os contratos, nestes moldes, são anuláveis.

Perante a situação, os 8 engenheiros não seleccionados reclamam para a autoridade que proferiu a decisão, pelo que o argumento da AP não é válido, uma vez que o art.269º/1 CCP prevê que sejam suscetíveis de impugnação quaisquer decisões administrativas proferidas no âmbito do procedimento de um contrato público, pelo que o artigo, de epígrafe “Decisões Impugnáveis”, não faz referência ao facto de a dispensa da audiência dos interessados por parte dos mesmos

impede que estes beneficiem das garantias administrativas. Assim, como define o art. 274º CCP, se todos os procedimentos formais estiverem de acordo com as formalidades exigidas, então as impugnações (reclamações) devem ser decididas no prazo de 5 dias, equivalendo o silêncio à rejeição das mesmas.