

**JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS**

Mestre em Direito

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

**FERNANDA PAULA OLIVEIRA**

Mestre em Direito

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

# **NOÇÕES FUNDAMENTAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO**

**NOÇÕES FUNDAMENTAIS  
DE DIREITO ADMINISTRATIVO**

AUTORES

**JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS  
FERNANDA PAULA OLIVEIRA**

EDITOR

**EDIÇÕES ALMEDINA, SA**

Rua da Estrela, n.º 6

3000-161 Coimbra

Tel.: 239 851 904

Fax: 239 851 901

[www.almedina.net](http://www.almedina.net)

[editora@almedina.net](mailto:editora@almedina.net)

EXECUÇÃO GRÁFICA

**G.C. GRÁFICA DE COIMBRA, LDA.**

Palheira Assafarge

3001-453 Coimbra

[producao@graficadecoimbra.pt](mailto:producao@graficadecoimbra.pt)

Outubro, 2005

DEPÓSITO LEGAL

233361/05

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo,  
sem prévia autorização escrita do Editor,  
é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.

## ÍNDICE

<b>NOTA PRÉVIA</b> .....	5
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
1. NOÇÕES GERAIS .....	9
1.1. Noção de Administração Pública. Características típicas .....	9
1.2. Sentidos da expressão “Administração Pública” .....	11
1.2.1. Administração Pública em sentido organizatório .....	11
1.2.2. Administração pública em sentido funcional .....	12
1.2.3. Administração pública em sentido material .....	12
1.2.4. Administração pública em sentido formal .....	13
1.3. Noção de Direito Administrativo .....	14
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	15
2.1. A Época Medieval .....	15
2.1.1. A sub-época do “Estado de Justiça” .....	16
2.1.2. Os embriões da Administração Pública .....	17
2.2. A transição para a Época Moderna .....	17
2.3. O Estado de Polícia .....	18
2.4. A transição para a Época Liberal .....	19
2.5. A Época Liberal (Estado de Direito Liberal) .....	20
2.6. A transição para o século XX e o Estado de Direito Social .....	21
2.7. O Direito Administrativo actual .....	23
3. O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES .....	24
3.1. O sentido político .....	25
3.2. O sentido organizatório .....	26
3.3. O sentido funcional ou material .....	26
4. A SEPARAÇÃO MATERIAL DAS FUNÇÕES DO ESTADO .....	28
5. OS SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO .....	30
5.1. Sistema de administração executiva .....	31
5.2. Sistema de administração judiciária .....	33
5.3. Evolução e aproximação dos sistemas de administração executiva judiciária .....	34

**PARTE I**  
**Organização Administrativa**

<b>A – ESTRUTURA ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>39</b>
1. AS PESSOAS COLECTIVAS PÚBLICAS .....	39
1.1. O critério da personalidade colectiva pública. Noção de pessoa colectiva pública.....	39
1.1.1. O interesse da distinção entre pessoas colectivas públicas e pessoas colectivas privadas .....	39
1.1.2. O critério da personalidade pública. Noção de pessoa colectiva pública.....	41
1.2. Espécies de pessoas colectivas públicas .....	42
1.3. Regime jurídico .....	44
2. ÓRGÃOS, TITULARES E AGENTES .....	45
2.1. Noções básicas .....	45
2.1.1. Órgão.....	45
2.1.2. Investidura, titular, agentes e funcionários .....	45
2.2. Tipos de órgãos .....	45
3. AS ATRIBUIÇÕES, AS COMPETÊNCIAS E A LEGITIMAÇÃO .....	46
3.1. Noções.....	46
3.2. Da competência em especial .....	49
3.3. Critérios de repartição das competências .....	50
 <b>B – OS SECTORES DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	 <b>50</b>
1. ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS .....	50
1.1. Administração directa do Estado .....	51
1.2. Administração indirecta do Estado.....	52
1.2.1. Institutos públicos .....	53
1.2.2. Empresas públicas.....	53
2. ADMINISTRAÇÕES AUTÓNOMAS .....	55
2.1. Noção de administração autónoma .....	55
2.2. Modalidades de administração autónoma .....	57
2.3. Administração autónoma territorial: as autarquias locais e as regiões autónomas.....	60
2.4. A Administração autónoma não territorial: as associações públicas ...	62
3. ADMINISTRAÇÃO INDEPENDENTE .....	64
4. OUTROS SECTORES DA ACTUAL ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	65
5. A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DAS TRANSFORMAÇÕES DA ACTUAL ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	67
6. OS PROBLEMAS DOS LIMITES DO APARELHO ADMINISTRATIVO .....	68

<b>C – TIPOS DE RELAÇÕES FUNCIONAIS INTERORGÂNICAS .....</b>	<b>68</b>
1. HIERARQUIA .....	69
2. SUPERINTENDÊNCIA .....	71
3. TUTELA .....	71
4. DELEGAÇÃO DE PODERES .....	74
4.1. Natureza jurídica e noção da delegação .....	74
4.2. Distinção de figuras afins .....	76
4.2.1. Delegação de atribuições .....	76
4.2.2. Coadjuvação .....	76
4.2.3. Delegação tácita .....	76
4.2.4. Delegação de firma .....	76
4.3. Regime jurídico da delegação .....	77
<b>D – O MODELO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>80</b>
1. O PRINCÍPIO DA DESBUROCRATIZAÇÃO .....	80
2. O PRINCÍPIO DA APROXIMAÇÃO DOS SERVIÇOS ÀS POPULAÇÕES .....	81
3. OS PRINCÍPIOS DA DESCONCENTRAÇÃO E DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRA- TIVAS .....	81
4. OS PRINCÍPIOS DA EFICÁCIA E UNIDADE DE ACÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO .....	83
5. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE .....	84
6. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO (DA ABERTURA DA ADMINISTRAÇÃO) .....	85
7. PRINCÍPIO DA COMPLEMENTARIEDADE E DA COLABORAÇÃO .....	85

## PARTE II

### A Administração e o Direito

1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO PRIVADO .....	89
1.1. O direito privado como limite da actividade administrativa lícita ....	89
1.2. A utilização do direito privado pela Administração .....	90
1.2.1. Na sua actividade privada .....	90
1.2.2. No exercício de funções materialmente administrativas .....	91
2. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO .....	94
2.1. A vinculação da Administração ao direito público .....	94
2.2. O princípio da legalidade da administração no século XIX .....	95
2.2.1. O princípio do primado da lei .....	96
2.2.2. O princípio da reserva da lei .....	96
2.3. Evolução do princípio .....	97
2.4. Entendimento actual da subordinação da Administração ao Di- reito: o princípio da juridicidade .....	98
2.4.1. Novo entendimento do princípio do primado da lei .....	99
2.4.2. Novo entendimento do princípio da reserva da lei .....	99

3. A DISCRICIONARIDADE ADMINISTRATIVA .....	101
3.1. Vinculação e discricionaridade como momentos extremos da relação da Administração com o Direito .....	101
3.2. Fundamento do poder discricionário: evolução histórica .....	102
3.3. A influência conflituante dos princípios do Estado de Direito e da separação de poderes no campo da discricionaridade .....	103
3.4. Âmbito do poder discricionário .....	104
3.4.1. As indeterminações estruturais das normas .....	104
3.4.2. Indeterminações conceituais: o problema dos conceitos imprecisos ou indeterminados .....	105
3.4.2.1. O problema .....	105
3.4.2.2. Posições extremas .....	106
3.4.2.3. Posições moderadas .....	106
3.4.2.4. O acordo entre as posições moderadas no que respeita à exclusão dos conceitos classificatórios e à admissão de conceitos subjectivos .....	108
3.4.2.5. Os conceitos imprecisos tipo .....	109
3.4.2.6. A posição tradicional da doutrina e da jurisprudência em Portugal .....	110
3.4.2.7. A evolução para as concepções modernas .....	111
3.4.2.8. A posição adoptada .....	112
3.5. Natureza do poder discricionário .....	113
3.6. As garantias dos particulares perante os poderes discricionários da Administração .....	116

### PARTE III

## A actividade da Administração

### CAPÍTULO I

#### OS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

1. CONCEITO .....	123
2. CLASSIFICAÇÃO .....	124
2.1. Classificação com base no âmbito da respectiva eficácia .....	124
2.2. Regulamentos gerais (externos) e regulamentos especiais (externos e internos) .....	126
2.3. A classificação dos regulamentos gerais externos quanto à sua relação com a lei .....	127
2.3.1. A relação dos regulamentos com a lei .....	127

2.3.2. Classificação dos regulamentos em função do seu grau de dependência em relação à lei. A sua admissibilidade constitucional .....	128
3. FUNDAMENTO DO PODER REGULAMENTAR .....	133
4. LIMITES DO PODER REGULAMENTAR .....	134
5. HIERARQUIA E APLICAÇÃO DOS REGULAMENTOS .....	137
6. CONTROLO CONTENCIOSO DOS REGULAMENTOS .....	137

## CAPÍTULO II

## O ACTO ADMINISTRATIVO

1. O CONCEITO DE ACTO ADMINISTRATIVO .....	139
1.1. Evolução .....	139
1.2. O conceito nos nossos dias .....	140
1.3. As divergências que subsistem. A posição tradicionalmente dominante na doutrina e jurisprudência portuguesas tradicionais .....	140
1.4. Crítica à concepção tradicional .....	142
1.5. O conceito defendido de acto administrativo (na linha de ROGÉRIO SOARES) .....	143
1.6. Exclusão dos actos instrumentais .....	152
1.7. O conceito de acto administrativo no CPA .....	153
1.8. O conceito de acto administrativo impugnável .....	155
2. NOVAS ROUPAGENS DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	156
3. FUNÇÕES DO ACTO ADMINISTRATIVO FORMAL .....	157
4. A DEFINITIVIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO; EVOLUÇÃO E IMPORTÂNCIA ACTUAL .....	158
4.1. Para a doutrina e jurisprudência tradicionais .....	158
4.2. Crítica à concepção tradicional de definitividade .....	159
4.3. Uma definitividade meramente vertical .....	161
4.4. A questão da definitividade; a Constituição da República Portuguesa e o novo regime do contencioso administrativo .....	163
5. CLASSIFICAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	165
6. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO .....	173
6.1. Noção e âmbito .....	173
6.2. Concepção adjectiva do procedimento .....	174
6.3. Principais notas caracterizadoras .....	175
6.4. A importância da figura do procedimento administrativo .....	178
6.5. Distinção de figuras afins .....	179
6.5.1. Do processo administrativo (contencioso administrativo) ...	179
6.5.2. Do acto complexo, acto-união ou <i>Vereinbarung</i> .....	180
6.6. Importância do CPA na tramitação do procedimento .....	181

6.7. As fases do procedimento .....	182
6.7.1. A fase preparatória .....	183
6.7.1.1. A fase inicial/de iniciativa .....	184
6.7.1.2. A fase instrutória (instrução) .....	186
6.7.1.2.1. Os pareceres .....	187
6.7.1.3. A audiência dos interessados .....	189
6.7.2. A fase de preparação (directa) da decisão .....	190
6.7.3. A fase constitutiva ou decisória .....	190
6.7.3.1. O caso especial do silêncio: os actos “silentes” (deferimentos ou indeferimentos tácitos) e a evo- lução da “figura” .....	192
6.7.4. A fase complementar (integrativa da eficácia) .....	194
6.7.4.1. Modalidades de actos integrativos .....	195
6.7.4.2. A comunicação dos actos administrativos .....	196
7. VALIDADE E EFICÁCIA DO ACTO ADMINISTRATIVO .....	197
7.1. Distinção entre validade e eficácia .....	197
7.2. Actos de eficácia instantânea e actos de eficácia duradoura .....	199
7.3. O problema da contagem da eficácia do acto .....	199
7.4. A suspensão e a cessação da eficácia .....	201
7.5. Limites espaciais da eficácia .....	202
8. A FORÇA JURÍDICA DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	202
8.1. A concepção oitocentista da executoriedade – crítica actual deste entendimento .....	202
8.2. O alargamento do conceito de executoriedade pela doutrina e pela jurisprudência portuguesas .....	203
8.3. Concepção ou entendimento actual da executoriedade: distinção de conceitos próximos .....	204
8.4. Fundamento da executoriedade .....	205
8.5. O âmbito de aplicação da executoriedade .....	205
8.6. A executoriedade no Código do Procedimento Administrativo .....	207
8.7. O procedimento de execução e as garantias dos particulares .....	209
9. A VALIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO .....	209
9.1. Validade e legitimidade do acto administrativo .....	209
9.2. Validade e eficácia do acto administrativo .....	210
9.3. Tipos de invalidade do acto administrativo e respectivo regime jurídico .....	211
9.3.1. As situações de nulidade dos actos administrativos .....	212
9.3.2. O regime da nulidade .....	214
9.3.3. O regime da anulabilidade .....	214
9.3.4. As invalidades mistas .....	215
9.3.5. A inexistência como tipo de invalidade .....	215
10. ESTRUTURA E VÍCIOS DO ACTO ADMINISTRATIVO – A PROPOSTA DE ROGÉRIO SOARES .....	216



11. A ESTRUTURA DO ACTO ADMINISTRATIVO .....	217
11.1. O sujeito: noção e requisitos de validade .....	217
11.2. O objecto: noção e requisitos de validade .....	219
11.3. A estatuição: noção e requisitos de validade .....	220
11.3.1. O fim: noção e requisitos de validade .....	220
11.3.2. O conteúdo: noção e requisitos de validade .....	221
11.3.2.1. O conteúdo (cont.). As cláusulas acessórias ...	221
11.3.2.1.1. A condição .....	222
11.3.2.1.2. O termo .....	222
11.3.2.1.3. O modo .....	222
11.3.2.1.4. A reserva .....	223
11.3.2.2. Relação do conteúdo com o fim .....	223
11.3.3. O procedimento: noção e requisitos de validade .....	224
11.3.4. A forma: noção e requisitos de validade .....	225
11.3.4.1. O dever de fundamentação .....	226
12. Os vícios do acto administrativo e as suas consequências .....	227
12.1. Vícios relativos ao sujeito .....	227
12.2. Vícios relativos ao objecto .....	229
12.3. Vícios relativos à estatuição .....	230
12.3.1. Relativos ao fim .....	230
12.3.2. Relativos ao conteúdo .....	231
12.3.3. Relativos ao procedimento .....	232
12.3.4. Relativos à forma .....	232

### CAPÍTULO III

#### BREVES NOTAS SOBRE O CONTRATO ADMINISTRATIVO

1. DA ADMISSIBILIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	235
2. NOÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	238
3. DISTINÇÃO DE OUTRAS FIGURAS .....	240
4. REGIME PÚBLICO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	242
4.1. Poder de modificação unilateral do conteúdo das prestações .....	243
4.2. Poder de direcção da execução .....	244
4.3. Poder de rescisão unilateral .....	245
4.4. Poder de fiscalização da execução do contrato .....	245
4.5. Poder de aplicação de sanções .....	246
4.6. Garantia de igualdade entre a Administração e o co-contratante .....	247
5. TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	247
5.1. Contratos típicos e contratos atípicos .....	247
5.2. Contratos paritários e contratos de subordinação .....	249
5.3. Contratos de colaboração, de atribuição e de coordenação .....	250
5.4. Contratos com objecto passível de acto administrativo e contratos com objecto passível de contrato de direito privado .....	250

6. O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉ-CONTRATUAL .....	251
6.1. Generalidades .....	251
6.2. Regras sobre a tramitação procedimental .....	252
6.3. Regras especiais sobre a escolha do co-contratante .....	253
7. O CONTENCIOSO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVO – REMISSÃO .....	254
BIBLIOGRAFIA .....	255