

## ÍNDICE

NOTA PRÉVIA À PRIMEIRA EDIÇÃO	5
PREFÁCIO À 2ª EDIÇÃO	7
PREFÁCIO À 3ª EDIÇÃO	9
PREFÁCIO À 4ª EDIÇÃO	11
PREFÁCIO À 5ª EDIÇÃO	13
INTRODUÇÃO	15
1. Noções Gerais	17
1.1. Noção de Administração Pública. Características típicas	17
1.2. Sentidos da expressão “Administração Pública”	19
1.2.1. Administração Pública em sentido organizatório	19
1.2.2. Administração pública em sentido funcional	20
1.2.3. Administração pública em sentido material	20
1.2.4. Administração pública em sentido formal	21
1.3. Noção de Direito Administrativo	22
2. Evolução Histórica da Administração Pública e do Direito Administrativo	23
2.1. A Época Medieval	23
2.1.1. Caracterização geral	23
2.1.2. A sub-época do “Estado de Justiça”	24
2.1.3. Os embriões da Administração Pública	25
2.2. A transição para a Época Moderna	25
2.3. O Estado de Polícia	26
2.4. A transição para a Época Liberal	27
2.5. A Época Liberal (Estado de Direito Liberal)	27
2.6. Época pós liberal	28
2.6.1. A transição para o século XX e o Estado de Direito Social	28

2.6.2. O Estado regulador e garantidor e a evolução do direito administrativo: rumo a um novo direito administrativo?	31
2.6.2.1. Privatização	33
2.6.2.2. A importância da regulação	34
2.6.2.3. A desregulação	35
2.6.2.4. A economicidade da atuação administrativa	35
2.6.2.5. Os novos papéis do Estado	37
2.6.2.6. A europeização do direito administrativo	39
2.6.2.7. A internacionalização e globalização do direito administrativo ou a sua “transnacionalização”	40
2.6.2.8. Outras alterações	42
2.6.2.9. Avaliação	43
3. O Princípio da Separação de Poderes	43
3.1. O sentido político	44
3.2. O sentido organizatório	45
3.3. O sentido funcional ou material	45
4. A Separação Material das Funções do Estado	46
5. Os Sistemas de Administração	50
5.1. Sistema de administração executiva	50
5.2. Sistema de administração judiciária	52
5.3. Evolução e aproximação dos sistemas de administração executiva e judiciária	54

  
 PARTE I  
**ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

A – ESTRUTURA ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	59
1. As Pessoas Coletivas Públicas	60
1.1. O critério da personalidade coletiva pública. Noção de pessoa coletiva pública	60
1.1.1. O interesse da distinção entre pessoas coletivas públicas e pessoas coletivas privadas	60
1.1.2. O critério da personalidade pública. Noção de pessoa coletiva pública	61
1.2. Espécies de pessoas coletivas públicas	63
1.3. Regime jurídico	64
2. Órgãos, Titulares e Trabalhadores da Administração Pública	65
2.1. Noções básicas	65
2.1.1. Órgão	65

2.1.2. Investidura, titular ou membro e trabalhadores da Administração Pública	65
2.2. Tipos de órgãos	66
3. As Atribuições, as Competências e a Legitimação	66
3.1. Noções	66
3.2. Da competência em especial	69
3.3. Critérios de repartição das competências	70
<b>B – OS SETORES DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUGUESA</b>	<b>71</b>
1. Administrações Estaduais	71
1.1. Administração direta do Estado	71
1.2. Administração indireta do Estado	73
1.2.1. Administração Estadual indireta pública	74
1.2.1.1. Institutos públicos	74
1.2.1.2. Entidades públicas empresariais	75
1.2.2. Administração Estadual indireta privada	76
2. Administrações Autónomas	77
2.1. Noção de administração autónoma	77
2.2. Modalidades de administração autónoma	79
2.3. Administração autónoma territorial	82
2.3.1. Administração autárquica (autarquias locais)	82
2.3.2. Regiões Autónomas	84
2.4. A Administração autónoma cooperativa	85
2.4.1. As associações públicas	85
2.4.2. As corporações territoriais	86
2.4.3. Consórcios públicos	86
3. Administração Independente	87
4. A Organização Administrativa no Âmbito das Transformações da Atual Administração Pública	87
5. Os Problemas dos Limites do Aparelho Administrativo	89
<b>C – TIPOS DE RELAÇÕES FUNCIONAIS INTERORGÂNICAS E INTERSUBJETIVAS</b>	<b>90</b>
I. Relações de Tipo Geral	91
1. Hierarquia (relação interorgânica)	91
2. Superintendência (relação intersubjetiva)	92
3. Tutela (relação intersubjetiva)	93
II. Relações de tipo Especial	96
1. Delegação de Poderes	96
1.1. Natureza jurídica e noção da delegação	97
1.2. Distinção de figuras afins	98

## ÍNDICE

1.2.1. Coadjuvação	98
1.2.2. Delegação tácita	98
1.2.3. Delegação de firma	99
1.3. Regime jurídico da delegação	99
2. Relações de Interdependência e de Independência Mútua	103
3. Coordenação, Cooperação e Concertação	103
D – O MODELO CONSTITUCIONAL	106
1. O Princípio da Desburocratização	106
2. O Princípio da Aproximação dos Serviços às Populações	106
3. Os Princípios da Desconcentração e da Descentralização Administrativas	107
4. Os Princípios da Eficácia e Unidade de Ação da Administração	108
5. O Princípio da Subsidiariedade	110
6. Princípio da Participação (da Abertura da Administração)	111

## PARTE II A ADMINISTRAÇÃO E O DIREITO

1. A Administração Pública e o Direito Privado	115
1.1. Os fenómenos da privatização da Administração pública	116
1.2. O direito privado como limite da atividade administrativa lícita	118
1.3. A utilização do direito privado pela Administração	118
2. O Princípio da Legalidade da Administração	123
2.1. A vinculação da Administração ao direito público	123
2.2. O princípio da legalidade da administração no século XIX	124
2.2.1. O princípio do primado da lei	124
2.2.2. O princípio da reserva da lei	125
2.3. Evolução do princípio	125
2.3.1. Novo entendimento do princípio do primado da lei	126
2.3.2. Novo entendimento do princípio da reserva da lei	126
2.3.3. O princípio da juridicidade: a subordinação da Administração ao Direito	128
2.4. Entendimento atual do princípio da legalidade	133
3. Novo entendimento da distinção entre direito público e direito privado	135
4. A Discricionariedade Administrativa	137
4.1. Vinculação e discricionariedade como momentos extremos da relação da Administração com o Direito	137
4.2. Fundamento do poder discricionário: evolução histórica	138

4.3. A influência conflituante dos princípios do Estado de Direito e da separação de poderes no campo da discricionariedade	139
4.4. Âmbito do poder discricionário	140
4.4.1. As indeterminações estruturais das normas	140
4.4.2. Indeterminações conceituais: o problema dos conceitos imprecisos ou indeterminados	142
4.4.2.1. O problema	142
4.4.2.2. Posições extremas	142
4.4.2.3. Posições moderadas	143
4.4.2.4. O acordo entre as posições moderadas no que respeita à exclusão dos conceitos classificatórios e à admissão de conceitos subjetivos	144
4.4.2.5. Os conceitos imprecisos tipo	145
4.4.2.6. A posição tradicional da doutrina e da jurisprudência em Portugal	146
4.4.2.7. A evolução para as concepções mais recentes (crítica à concepção tradicional)	148
4.4.2.8. A posição adotada	150
4.5. Natureza do poder discricionário	151
4.6. O controlo jurisdicional e as garantias dos particulares perante os poderes discricionários da Administração	152
4.7. Discricionariedade e discricionariedades	155

### PARTE III

## A ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO

CAPÍTULO I. OS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS	161
1. Conceito	161
2. Classificação	162
2.1. Classificação com base no âmbito da respetiva eficácia	163
2.2. Regulamentos gerais (externos) e regulamentos especiais (externos e internos)	164
2.3. A classificação dos regulamentos gerais externos quanto à sua relação com a lei	166
2.3.1. A relação dos regulamentos com a lei	166
2.3.2. Classificação dos regulamentos em função do seu grau de dependência em relação à lei. A sua admissibilidade constitucional	166
3. Fundamento do Poder Regulamentar	172

4. Limites do Poder Regulamentar	172
5. Hierarquia e Aplicação dos Regulamentos	175
6. Procedimento Regulamentar	177
CAPÍTULO II. O ATO ADMINISTRATIVO	179
1. O Conceito de Ato Administrativo	179
1.1. Considerações iniciais	179
1.2. A evolução do conceito na doutrina portuguesa	180
1.2.1. O problema	180
1.2.2. A doutrina e jurisprudência tradicionais	182
1.2.3. A crítica doutrinária à concepção tradicional	183
1.3. O relevo atual da busca de um conceito de ato administrativo	184
1.3.1. Considerações gerais: um conceito substantivo	184
1.3.2. Um conceito (substantivo) de ato no CPA e um conceito (adjetivo) de ato no CPTA	184
1.4. O conceito defendido de ato administrativo (na linha de ROGÉRIO SOARES)	185
1.5. Exclusão dos atos instrumentais	194
1.6. Confronto entre a posição adotada e o conceito do CPA	194
1.7. Considerações conclusivas quanto ao conceito de ato administrativo	196
2. Funções dos Atos Administrativos	196
3. Novas Roupagens dos Atos Administrativos	197
4. A Definitividade do Ato Administrativo: Evolução e Importância Atual	198
4.1. Para a doutrina e jurisprudência tradicionais	198
4.2. Crítica à concepção tradicional de definitividade	200
4.3. Uma definitividade meramente vertical	201
4.4. A questão da definitividade à luz da Constituição da República Portuguesa e do novo regime do contencioso administrativo	203
5. Classificação dos Atos Administrativos	205
6. O Procedimento Administrativo	218
6.1. Noção e âmbito	218
6.2. Concepção adjetiva do procedimento	219
6.3. Principais notas caracterizadoras	220
6.4. A importância da figura do procedimento administrativo	223
6.5. Distinção de figuras afins	224
6.5.1. Do processo administrativo (contencioso administrativo)	224
6.5.2. Do ato complexo, ato-união ou Vereinbarung	225
6.6. Importância do CPA na tramitação do procedimento	226
6.7. Tipos de procedimentos	227

6.8. As fases do procedimento	228
6.8.1. A fase preparatória	229
6.8.1.1. A fase inicial/de iniciativa	230
6.8.1.2. A fase instrutória (instrução)	232
6.8.1.3. A audiência dos interessados	237
6.8.2. A fase de preparação (direta) da decisão	238
6.8.3. A fase constitutiva ou decisória	238
6.8.3.1. O caso especial do silêncio: os atos “silentes” (deferimentos ou indeferimentos tácitos) e a evolução da “figura”	240
6.8.4. A fase complementar (integrativa da eficácia)	243
6.8.4.1. Modalidades de atos integrativos	243
6.8.4.2. A comunicação dos atos administrativos	244
6.9. Novas tendências procedimentais	245
7. Validade e Eficácia do Ato Administrativo	248
7.1. Distinção entre validade e eficácia	248
7.2. Atos de eficácia instantânea e atos de eficácia duradoura	249
7.3. O problema da contagem da eficácia do ato	250
7.4. A suspensão e a cessação da eficácia	251
7.5. Limites espaciais da eficácia	252
8. A Força Jurídica dos Atos Administrativos	252
8.1. A conceção oitocentista da executoriedade – crítica atual deste entendimento	252
8.2. O alargamento do conceito de executoriedade <sup>1*</sup> pela doutrina e pela jurisprudência portuguesas	253
8.3. Conceção ou entendimento atual da executoriedade: distinção de conceitos próximos	254
8.4. Fundamento da executoriedade	255
8.5. O âmbito de aplicação da executoriedade	255
8.6. A executoriedade no Código do Procedimento Administrativo	257
8.7. O procedimento de execução e as garantias dos particulares	258
9. A Validade do Ato Administrativo	259
9.1. Validade e legitimidade do ato administrativo	259
9.2. Validade e eficácia do ato administrativo	260
9.3. Tipos de invalidade do ato administrativo e respetivo regime jurídico	260
9.3.1. As situações de nulidade dos atos administrativos	261
9.3.2. O regime da nulidade	262
9.3.3. O regime da anulabilidade	265
9.3.4. A inexistência como tipo de invalidade	266

10. Estrutura e Vícios do Ato Administrativo – a Proposta de ROGÉRIO SOARES	266
11. Estrutura e Requisitos de Validade do Ato Administrativo	267
11.1. O sujeito: noção e requisitos de validade	268
11.2. O objeto: noção e requisitos de validade	269
11.3. A estatuição: noção e requisitos de validade	269
11.3.1. O fim: noção e requisitos de validade	270
11.3.2. O conteúdo: noção e requisitos de validade	270
11.3.2.1. O conteúdo (cont.). As cláusulas acessórias	271
11.3.2.2. Relação do conteúdo com o fim	273
11.3.3. O procedimento: noção e requisitos de validade	274
11.3.4. A forma: noção e requisitos de validade	274
12. Os Vícios do Ato Administrativo e as Suas Consequências	276
12.1. Vícios relativos ao sujeito	276
12.2. Vícios relativos ao objeto	277
12.3. Vícios relativos à estatuição	278
12.3.1. Vícios materiais ou substanciais	278
12.3.2. Vícios formais	279
 CAPÍTULO III. O CONTRATO ADMINISTRATIVO	 283
1. Do Problema da Admissibilidade à Consagração como Instrumento Geral da Atividade Administrativa	283
2. Noção de Contrato Administrativo	288
2.1. Acordo de vontades juridicamente vinculativo	289
2.2. De natureza administrativa	290
2.2.1. Contrato administrativo e contrato público	291
2.2.2. Fatores de administratividade	292
3. O Princípio da Autonomia Contratual Pública	294
4. Tipos de Contratos Administrativos	294
4.1. As classificações doutrinárias	294
4.1.1. Contratos típicos e contratos atípicos	294
4.1.2. Contratos paritários e contratos de subordinação	295
4.1.3. Contratos de colaboração, de atribuição e de coordenação	295
4.1.4. Contratos com objeto passível de ato administrativo e contratos com objeto passível de contrato de direito privado	296
4.2. Os contratos administrativos regulados pelo CCP	296
4.3. Contratos administrativos de direito administrativo especial	300
5. O Código dos Contratos Públicos	303
5.1. Âmbito de aplicação objetivo	303



5.2. Âmbito de aplicação subjetivo	305
6. O Procedimento de Formação dos Contratos Públicos	306
6.1. A fase da iniciativa	308
6.1.1. Os procedimentos de formação do contrato e os critérios de escolha	309
6.1.1.1. O ajuste direto	310
6.1.1.2. A consulta prévia	311
6.1.1.3. O concurso público	311
6.1.1.4. Concurso limitado por prévia qualificação	312
6.1.1.5. O procedimento de negociação e o diálogo concorrencial	312
6.1.1.6. A parceria para a inovação	313
6.2. A fase de apresentação de candidaturas e de qualificação dos interessados	313
6.3. A fase de apresentação, análise e avaliação das propostas	315
6.4. A preparação da adjudicação	316
6.5. A adjudicação e tramitação subsequente	316
6.6. Celebração do contrato	317
7. O Regime Substantivo dos Contratos Administrativos	318
7.1. Os poderes de conformação da relação contratual	319
7.1.1. O poder de direção	319
7.1.2. O poder de fiscalização	319
7.1.3. O poder de modificação unilateral	320
7.1.4. O poder de aplicação de sanções	322
7.1.5. O poder de resolução unilateral	323
7.1.6. O poder de ordenar a cessão da posição contratual	324
7.2. A natureza dos poderes de conformação da relação contratual	324
8. Invalidez do contrato administrativo	326
8.1. Invalidades procedimentais ou derivadas	326
8.2. Invalidades próprias do contrato	327

**PARTE IV**  
**AS GARANTIAS DOS ADMINISTRADOS**  
**PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

1. A Proteção dos Particulares Perante a Administração Pública: os Tipos de Garantias	331
2. Garantias Administrativas	332
2.1. O autocontrolo administrativo	332

2.2. Vantagens e inconvenientes	333
2.3. Tipos e regime das garantias administrativas	335
2.3.1. Regime comum	335
2.3.2. A reclamação	337
2.3.3. O recurso hierárquico	338
2.3.4. Dos recursos administrativos especiais	342
3. Outras Garantias não Jurisdicionais	343
3.1. As queixas a autoridades públicas independentes	343
3.2. As queixas ao Provedor de Justiça	343
3.3. O direito de petição em geral	344

## PARTE V OS MEIOS DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I. OS BENS COMO MEIOS DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	349
1. Os Bens da Administração	349
1.1. Variedade de bens e heterogeneidade de regimes	349
1.2. O domínio privado da Administração	350
1.2.1. Conceito e regime	350
1.2.1.1. A crítica à sujeição dos bens privados a um regime meramente privatístico	350
1.2.1.2. A crítica à ideia de que os bens privados não estão adstritos à prossecução imediata de interesses públicos	352
1.2.2. Formação e extinção do domínio privado	353
1.2.2.1. Aquisição de bens do domínio privado	353
1.2.2.2. Extinção do domínio privado	354
1.2.3. Administração e gestão do domínio privado	354
1.3. Os bens públicos	355
1.3.1. Conceito	355
1.3.2. Natureza do direito sobre as coisas públicas	355
1.3.3. Os sujeitos dos bens públicos	356
1.3.4. O critério dos bens públicos	357
1.3.4.1. A esfera dos bens públicos no direito português	357
1.3.4.2. Bens reservados e bens de destinação pública	360
1.3.5. Formação e extinção das coisas públicas	361
1.3.5.1. Formação das coisas públicas	361
1.3.5.2. Extinção das coisas públicas	361

1.3.6. A utilização das coisas públicas pelos particulares	362
1.3.6.1. O uso geral	362
1.3.6.2. O uso privativo	362
1.3.7. Inalienabilidade, imprescritibilidade e autotutela dos bens públicos	363
1.3.7.1. Inalienabilidade	364
1.3.7.2. Imprescritibilidade	364
1.3.7.3. Autotutela	364
2. Aquisição ou Utilização de Bens Particulares por Parte da Administração	365
2.1. A expropriação por utilidade pública	365
2.2. A requisição por utilidade pública	367
2.3. As limitações administrativas especiais sobre bens alheios por motivos de utilidade pública	367
CAPÍTULO II. O PESSOAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RELAÇÃO JURÍDICA DE EMPREGO PÚBLICO	369
1. O “Pessoal” da Administração Pública	369
2. A Relação de Emprego Público até 2009	370
3. A Relação de Emprego Público entre 2009 e 2014	373
3.1. As modalidades de constituição da relação de emprego público de 2009 a 2014	374
3.1.1. A nomeação	374
3.1.2. Comissão de serviço	375
3.1.3. Contrato de trabalho em funções públicas	376
4. A Relação de Emprego Público depois de 2014	378
4.1. As modalidades de constituição da relação de emprego público depois de 2014	378
4.2. O procedimento concursal	379
4.3. As carreiras	380
4.4. Mobilidade	384
4.5. Da requalificação ao regime da valorização profissional	386
4.6. Avaliação do desempenho	387
5. O Conceito de Emprego Público após a Lei nº 35/2014	389
5.1. Elementos constitutivos	389
5.2. Os princípios da relação de emprego público	390
6. Regime Disciplinar dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas	392
BIBLIOGRAFIA	395