

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| PALAVRAS DE ABERTURA  | 7  |
| ABREVIATURAS  | 9  |
| INDICAÇÕES LEGISLATIVAS                                     | 11 |
| ENTIDADES E ORGANISMOS REFERIDOS NO TEXTO                   | 17 |
| CONSIDERAÇÕES INICIAIS DE CARÁCTER METODOLÓGICO             | 21 |
| <br>  |    |
| INTRODUÇÃO - ESTADO ADMINISTRATIVO E DIREITO ADMINISTRATIVO | 27 |
| <br>  |    |
| SECÇÃO I - ESTADO ADMINISTRATIVO                            | 27 |
| 1 - Estado e Estado Administrativo                          | 28 |
| 2 - Modelos fundamentais de Estado Administrativo           | 32 |
| 2.1 - Estado constitucional-liberal                         | 35 |
| 2.2 - Estado de serviço público                             | 38 |
| 2.3 - Estado social   | 41 |
| 2.4 - Estado regulador e de garantia                        | 42 |
| 3 - Objetivos essenciais do Estado Administrativo           | 45 |
| 3.1 - Realização do interesse público                       | 45 |
| 3.2 - Realização e proteção dos direitos dos cidadãos       | 56 |
| 4 - Administração Pública                                   | 59 |
| 5 - Função administrativa                                   | 63 |
| <br>  |    |
| SECÇÃO II - DIREITO ADMINISTRATIVO                          | 68 |
| 6 - Evolução do Direito Administrativo                      | 68 |
| 7 - Noção de Direito Administrativo                         | 80 |

|   |     |
|---|-----|
| 8 - Funções do Direito Administrativo   | 87  |
| 8.1 - Constituição e modelagem do sistema administrativo  | 87  |
| 8.2 - Organização da Administração Pública  | 90  |
| 8.3 - Legitimação e orientação finalística da ação administrativa   | 91  |
| 8.4 - Condicionamento da ação administrativa  | 94  |
| 8.5 - Proteção dos direitos dos cidadãos  | 98  |
| 8.6 - Condicionamento e regulação da ação dos particulares<br>(dos "particulares em relação com a Administração Pública") | 99  |
| 9 - Valores essenciais do Direito Administrativo  | 102 |
| 9.1 - Subordinação da Administração Pública ao povo, ao direito<br>e aos tribunais  | 103 |
| 9.2 - Defesa e promoção da cidadania administrativa   | 104 |
| 9.3 - Realização do interesse público e garantia da ética pública   | 105 |
| 9.4 - Boa administração   | 106 |
| 10 - Garantia do Direito Administrativo   | 106 |
| 11 - Síntese sobre o sentido do Direito Administrativo  | 109 |

PARTE I  
DIREITO ADMINISTRATIVO

TÍTULO I  
DIREITO ADMINISTRATIVO:  
DIREITO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
E PARA A AÇÃO ADMINISTRATIVA

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 1 - DIREITO ADMINISTRATIVO:  |     |
| DIREITO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  | 113 |
| 12 - Direito Administrativo e direito público                                     | 114 |
| 12.1 - Direito privado como direito para todos                                    | 114 |
| 12.2 - Direito Administrativo como direito público<br>para a Administração        | 116 |
| 13 - Direito Administrativo, Administração Pública e função<br>administrativa     | 119 |
| 14 - Direito aplicável às pessoas coletivas públicas                              | 122 |
| 14.1 - As pessoas coletivas públicas como<br>"sujeitos de Direito Administrativo" | 122 |
| 14.2 - Aplicação do direito privado às pessoas coletivas públicas                 | 123 |

|   |         |
|---|---------|
| 14.2.1 – Utilização do direito privado pelas pessoas coletivas públicas   | 125     |
| 14.2.1.1 – Utilização do direito privado como processo de organização   | 126     |
| 14.2.1.2 – Utilização do direito privado como processo de ação  | 132     |
| 14.2.2 – Ação das pessoas coletivas públicas em regime de direito privado   | 135     |
| 15 – Direito aplicável às entidades administrativas privadas e às entidades particulares com funções administrativas                      | 137     |
| 15.1 – Entidades administrativas privadas e entidades particulares com funções administrativas como “sujeitos de direito privado”         | 138     |
| 15.2 – Sujeição das entidades administrativas privadas e das entidades particulares com funções administrativas ao Direito Administrativo | 139     |
| 16 – Direito privado da Administração Pública   | 143     |
| 17 – Vinculação da Administração Pública pelo direito privado   | 145     |
| 18 – Direito Administrativo sem Administração Pública   | 148     |
| 18.1 – Aplicação do Direito Administrativo a autoridades ou órgãos não integrados na Administração Pública                                | 148     |
| 18.2 – Não aplicação do Direito Administrativo a meros particulares   | 152     |
| 18.2.1 – Falsos casos de meros particulares   | 153     |
| 18.2.2 – Falsos casos de aplicação do Direito Administrativo  | 155     |
| <br>CAPÍTULO 2 – DIREITO ADMINISTRATIVO:<br>DIREITO PARA A AÇÃO ADMINISTRATIVA  | <br>161 |
| <br>SECÇÃO I – DIREITO ADMINISTRATIVO COMO FUNDAMENTO<br>E LIMITE DA AÇÃO ADMINISTRATIVA  | <br>161 |
| 19 – Direito Administrativo: fonte de legitimação e de orientação finalística da ação administrativa                                      | 162     |
| 19.1 – Fundamento normativo da ação administrativa  | 164     |
| 19.1.1 – Normas de atribuições  | 165     |
| 19.1.2 – Normas de competência  | 168     |
| 19.2 – Natureza jurídica das normas de competência  | 175     |
| 19.2.1 – Origem das normas de competência   | 176     |
| 19.2.2 – Lei como fonte principal das normas de competência: o princípio da legalidade da Administração                                   | 180     |

|   |     |
|---|-----|
| SECÇÃO I - DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA   | 297 |
| 33 - Europeização do Direito Administrativo   | 298 |
| 34 - Administração Pública da União Europeia e Direito Administrativo da União Europeia   | 299 |
| 35 - Direito da União Europeia e Administração Pública nacional   | 305 |
| 35.1 - Direito da União Europeia como fundamento direto da ação administrativa nacional   | 305 |
| 35.2 - Limitação direta e autónoma da ação administrativa nacional  | 309 |
| 35.3 - Direito da União Europeia como critério de vinculação preferencial da ação da Administração Pública Nacional             | 312 |
| 35.4 - Europeização da Administração Pública nacional   | 315 |
| 36 - Direito Administrativo sob a influência do direito europeu   | 324 |
| 36.1 - Soluções substantivas e regras procedimentais  | 324 |
| 36.2 - Alargamento da base de incidência do Direito Administrativo  | 326 |
| 36.3 - Delimitação do âmbito de intervenção da Administração Pública  | 326 |
| 36.4 - Delineação de modelos específicos de organização da Administração  | 327 |
| 36.5 - Modelação de procedimentos administrativos nacionais   | 329 |
| 36.6 - Organização administrativa territorial   | 331 |
| <br>  |     |
| SECÇÃO II - DIREITO ADMINISTRATIVO E ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL   | 331 |
| 37 - Direito Administrativo e direito internacional   | 331 |
| 37.1 - Direito internacional geral como fonte de vinculação da Administração  | 332 |
| 37.2 - Direito internacional convencional e de organizações internacionais; em especial, o Direito Administrativo internacional | 332 |
| 38 - Direito internacional administrativo   | 334 |
| 39 - Direito Administrativo global  | 336 |
| 40 - Direito Administrativo e globalização  | 338 |
| <br>  |     |
| CAPÍTULO 4 - DIREITO ADMINISTRATIVO NA ORDEM JURÍDICA PORTUGUESA  | 341 |
| 41 - Constituição e Direito Administrativo  | 342 |
| 41.1 - Constituição da Administração Pública  | 347 |

|   |     |
|---|-----|
| 41.1.1 – Estipulação da subordinação da Administração Pública ao povo, ao direito e aos tribunais | 347 |
| 41.1.2 – Definição de missões da Administração Pública  | 349 |
| 41.1.3 – Definição da estrutura da Administração Pública  | 350 |
| 41.1.4 – Fundamento da ação administrativa  | 350 |
| 41.1.5 – Critério de orientação da ação administrativa  | 351 |
| 41.1.6 – Consagração do estatuto do cidadão administrado  | 353 |
| 41.2 – Vinculação da Administração à Constituição   | 355 |
| 41.2.1 – Proibição de violação da Constituição  | 357 |
| 41.2.2 – Deveres de ponderação e de concretização de valores constitucionais                      | 359 |
| 41.2.3 – Desaplicação de “leis inconstitucionais”   | 361 |
| 42 – Princípios de Direito Administrativo   | 364 |
| 42.1 – Princípios jurídicos e regras jurídicas  | 368 |
| 42.2 – Fonte da normatividade dos princípios de Direito Administrativo                            | 371 |
| 42.3 – Tipos de princípios (segundo o critério da área de incidência)                             | 373 |
| 42.4 – Princípios da atividade administrativa   | 374 |
| 42.4.1 – Legalidade   | 376 |
| 42.4.2 – Estado de necessidade  | 388 |
| 42.4.3 – Prossecução do interesse público no respeito pelos direitos dos cidadãos                 | 398 |
| 42.4.4 – Boa administração (eficiência administrativa)  | 400 |
| 42.4.5 – Igualdade  | 405 |
| 42.4.6 – Adequação dos meios aos fins   | 409 |
| 42.4.7 – Proporcionalidade  | 410 |
| 42.4.8 – Justiça  | 411 |
| 42.4.9 – Razoabilidade  | 414 |
| 42.4.10 – Imparcialidade  | 416 |
| 42.4.11 – Boa fé e proteção da confiança  | 421 |
| 43 – Legislação (atos legislativos)   | 424 |
| 44 – Regulamentos administrativos, normas internas e outros atos da Administração                 | 428 |
| 45 – Regulações administrativas de <i>soft law</i>  | 430 |
| 46 – Jurisprudência, doutrina e costume   | 432 |

PARTE II  
ESTADO ADMINISTRATIVO

TÍTULO I  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 5 – BASES E PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA                         | 437 |
| SECÇÃO I – BASES DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  | 437 |
| 47 – Delimitação da Administração Pública   | 438 |
| 47.1 – Critério jurídico-administrativo   | 438 |
| 47.1.1 – Delimitação positiva   | 439 |
| 47.1.2 – Delimitação negativa   | 442 |
| 47.2 – Outros critérios   | 446 |
| 48 – Poder de organização da Administração Pública  | 454 |
| 49 – Divisão administrativa do território   | 462 |
| SECÇÃO II – PRINCÍPIOS DE ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA                                  | 468 |
| 50 – Estado unitário  | 468 |
| 51 – Separação das administrações públicas das regiões autónomas                                | 469 |
| 52 – Separação orgânico-pessoal da Administração Pública em relação aos outros Poderes Públicos | 473 |
| 53 – Democracia administrativa  | 475 |
| 53.1 – Legitimação democrática da Administração   | 475 |
| 53.2 – Imparcialidade, ética pública e anticorrupção  | 480 |
| 53.3 – Transparência administrativa   | 484 |
| 53.4 – Participação dos cidadãos na Administração Pública                                       | 489 |
| 54 – Pluralismo do sistema administrativo   | 492 |
| 54.1 – Tipos de pluralismo administrativo   | 494 |
| 54.2 – Efeitos do pluralismo administrativo   | 496 |
| 55 – Unidade do sistema administrativo e centralidade do Governo                                | 498 |
| 55.1 – Unidade parcial do sistema administrativo  | 498 |
| 55.2 – Coordenação como expressão da unidade global do sistema                                  | 501 |
| 55.3 – Unidade de sentido e de fim  | 505 |
| 55.4 – Centralidade do Governo no sistema administrativo  | 505 |

|   |     |
|---|-----|
| 56 – Hierarquia   | 508 |
| 57 – Desconcentração  | 511 |
| 57.1 – Desconcentração no interior das pessoas coletivas públicas                                 | 512 |
| 57.2 – Desconcentração intersubjetiva   | 515 |
| 57.2.1 – Sentido da desconcentração intersubjetiva  | 516 |
| 57.2.2 – Adequação da desconcentração intersubjetiva  | 517 |
| 58 – Descentralização   | 518 |
| 58.1 – Delimitação da figura  | 518 |
| 58.2 – Descentralização territorial e descentralização corporativa                                | 521 |
| 58.3 – Processos de descentralização  | 523 |
| 59 – Independência  | 528 |
| 60 – Eficiência (plano organizativo)  | 529 |
| <br>  |     |
| CAPÍTULO 6 – PESSOAS COLETIVAS DE DIREITO PÚBLICO   | 533 |
| 61 – Personalidade jurídica de direito público  | 534 |
| 61.1 – Personalidade jurídica   | 534 |
| 61.2 – De direito público   | 536 |
| 62 – Pessoas coletivas públicas e “entidades públicas sem personalidade jurídica”                 | 543 |
| 63 – Pessoa coletiva de direito público e organismo de direito público                            | 546 |
| 64 – Personalidade de direito público e função administrativa                                     | 547 |
| 65 – Personalidade de direito público e Direito Administrativo                                    | 548 |
| 66 – Primariedade das pessoas coletivas públicas no sistema administrativo                        | 548 |
| 67 – Categorias de pessoas coletivas públicas   | 549 |
| 67.1 – Pessoas coletivas públicas de fins gerais e pessoas coletivas públicas de fins específicos | 549 |
| 67.2 – Pessoas coletivas públicas principais e pessoas coletivas públicas instrumentais           | 551 |
| 68 – Elenco tipológico das pessoas coletivas públicas   | 552 |
| 69 – Atribuições das pessoas coletivas públicas   | 554 |
| 69.1 – Atribuições: os fins das pessoas coletivas públicas  | 555 |
| 69.2 – Conflitos de atribuições   | 558 |
| 70 – Capacidade jurídica pública das pessoas coletivas públicas                                   | 559 |
| 70.1 – Capacidade jurídica pública em sentido material  | 560 |
| 70.2 – Capacidade jurídica pública em sentido formal  | 562 |
| 71 – Legitimidade das pessoas coletivas públicas para agirem em defesa das suas atribuições       | 563 |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CAPÍTULO 7 – ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS</b>                                   | <b>567</b> |
| <b>SECÇÃO I – CONCEITO E CLASSIFICAÇÕES</b>                                  | <b>567</b> |
| 72 – Conceito de órgão administrativo  | 568        |
| 73 – Órgão administrativo e outras figuras                                   | 570        |
| 74 – Tipos de órgãos administrativos   | 575        |
| 74.1 – Em função da composição e estrutura                                   | 575        |
| 74.2 – Em função da natureza das competências que exercem                    | 578        |
| 74.3 – Em função de um fator temporal  | 582        |
| <b>SECÇÃO II – TITULARES DOS ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS</b>                      | <b>584</b> |
| 75 – Titulares dos órgãos e relação orgânica de imputação                    | 584        |
| 76 – Titular de órgão administrativo e outras situações jurídicas            | 585        |
| 77 – Investidura na condição de titular do órgão                             | 590        |
| 78 – Impessoalidade  | 591        |
| 79 – Extinção do vínculo de incorporação orgânica                            | 592        |
| 80 – Conflitos de interesses, impedimentos e suspeições                      | 593        |
| 81 – Impedimentos  | 600        |
| 81.1 – Casos de impedimento  | 601        |
| 81.1.1 – Elemento objetivo (natureza da intervenção)                         | 602        |
| 81.1.2 – Elemento subjetivo (situação pessoal do titular do órgão ou agente) | 604        |
| 81.2 – Arguição e declaração do impedimento                                  | 608        |
| 81.3 – Decisão sobre o impedimento   | 611        |
| 81.4 – Substituição do titular impedido                                      | 612        |
| 81.5 – Sanções   | 613        |
| 82 – Escusa e suspeição  | 614        |
| 82.1 – Fundamentos   | 615        |
| 82.2 – Pedido de escusa e oposição de suspeição                              | 616        |
| 82.3 – Decisão sobre o pedido de escusa ou a oposição de suspeição           | 617        |
| 82.4 – Sanções   | 618        |
| 83 – Comparação entre os regimes dos impedimentos e das suspeições           | 619        |
| <b>SECÇÃO III – ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS COLEGIAIS</b>                         | <b>619</b> |
| 84 – Conceito de órgão colegial  | 620        |
| 85 – Regulamentação do funcionamento dos órgãos colegiais                    | 622        |
| 86 – Composição  | 626        |
| 86.1 – Presidente  | 627        |



|   |     |
|---|-----|
| 86.1.1 – Competências do presidente   | 628 |
| 86.1.2 – Conflitos entre o presidente e o órgão   | 638 |
| 86.2 – Secretário   | 640 |
| 86.3 – Vogais   | 641 |
| 86.4 – Variação dos critérios de determinação dos membros<br>do órgão colegial                          | 642 |
| 87 – Reunião  | 643 |
| 87.1 – Convocação e envio da ordem do dia da reunião  | 644 |
| 87.2 – Início da reunião  | 647 |
| 87.3 – Discussão de propostas   | 651 |
| 87.4 – Votação e deliberação  | 653 |
| 87.5 – Encerramento da reunião  | 662 |
| 88 – Ata da reunião   | 662 |
| 89 – Consequências da infração às regras sobre funcionamento<br>dos órgãos colegiais                    | 665 |
| <br>SECÇÃO IV – ÓRGÃO ADMINISTRATIVO E COMPETÊNCIA  | 667 |
| 90 – Órgão administrativo e competência   | 668 |
| 91 – Conceito de competência  | 669 |
| 92 – Irrenunciabilidade e inalienabilidade da competência   | 669 |
| 93 – Momento em que se define a competência   | 673 |
| 94 – Modalidades de competência   | 673 |
| 95 – Competência como requisito de atuação válida dos órgãos  | 682 |
| 96 – Incompetência  | 684 |
| 97 – Conflitos de competência   | 686 |
| 98 – Legitimação dos órgãos   | 687 |
| 99 – Os órgãos como titulares de um interesse próprio no exercício<br>e na defesa das suas competências | 688 |
| <br>CAPÍTULO 8 – TRABALHADORES DAS PESSOAS COLETIVAS<br>DE DIREITO PÚBLICO                              | 693 |
| 100 – Regulamentação da relação de emprego na Administração Pública                                     | 694 |
| 101 – Delimitação de conceitos  | 697 |
| 102 – Relação de emprego com pessoas coletivas públicas   | 702 |
| 102.1 – Relação de emprego público  | 702 |
| 102.2 – Relação de emprego privado  | 704 |
| 102.3 – Síntese e sequência   | 705 |
| 103 – Trabalho em funções públicas e vínculo de emprego público   | 706 |

|   |     |
|---|-----|
| 103.1 – Constituição do vínculo de emprego público  | 706 |
| 103.2 – Conteúdo do vínculo de emprego público  | 709 |
| 103.3 – Modificação do vínculo de emprego público   | 714 |
| 103.4 – Extinção do vínculo de emprego público  | 714 |
| 104 – Pessoal dirigente   | 714 |
| 104.1 – Universo do pessoal dirigente   | 715 |
| 104.2 – Constituição do vínculo de emprego do pessoal dirigente   | 717 |
| 104.3 – Exercício dos cargos dirigentes   | 720 |
| 104.4 – Subordinação dos cargos dirigentes máximos<br>ao “pessoal político”                             | 721 |
| 104.5 – Cessação da comissão de serviço dos cargos dirigentes   | 725 |
| 105 – Particulares que colaboram com as pessoas coletivas públicas                                      | 728 |
| 105.1 – Prestadores de serviços   | 728 |
| 105.2 – Particulares investidos de funções públicas por concessão                                       | 729 |
| 105.3 – Particulares requisitados   | 729 |
| 105.4 – Agentes administrativos de facto  | 730 |
|   |     |
| CAPÍTULO 9 – ENTIDADES ADMINISTRATIVAS PRIVADAS<br>E ENTIDADES PARTICULARES COM FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS | 733 |
|   |     |
| SECÇÃO I – ENTIDADES ADMINISTRATIVAS PRIVADAS   | 733 |
| 106 – Sentido do conceito   | 734 |
| 107 – Delimitação do universo   | 735 |
| 108 – Organização interna baseada no direito privado; desvios à regra                                   | 738 |
|   |     |
| SECÇÃO II – ENTIDADES PARTICULARES COM FUNÇÕES<br>ADMINISTRATIVAS                                       | 738 |
| 109 – Sentido do conceito   | 739 |
| 110 – Delimitação do universo   | 741 |
| 111 – Organização interna baseada no direito privado  | 743 |
|   |     |
| CAPÍTULO 10 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO   | 745 |
|   |     |
| SECÇÃO I – ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL DIRETA  | 746 |
| 112 – Administração estadual direta dirigida pelo Governo   | 747 |
| 112.1 – Administração central   | 749 |
| 112.2 – Administração periférica  | 753 |
| 113 – Administração estadual direta independente  | 754 |

|   |            |
|---|------------|
| 114 – Órgãos e serviços administrativos do Estado fora da Administração Pública | 756        |
| <b>SECÇÃO II – ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRETA</b>                              | <b>757</b> |
| <b>SUBSECÇÃO I – ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRETA SOB ORIENTAÇÃO DO GOVERNO</b>  | <b>758</b> |
| § 1.º – INSTITUTOS PÚBLICOS   | 758        |
| 115 – Administração estadual indireta e institutos públicos                     | 759        |
| 116 – Institutos públicos (institutos públicos dependentes do Governo)          | 760        |
| 117 – Classificações  | 765        |
| 118 – Integração na orgânica dos ministérios                                    | 773        |
| 119 – Organização interna (regime comum)  | 774        |
| 120 – Organização territorial   | 776        |
| 121 – Autonomia administrativa e sujeição ao Direito Administrativo             | 777        |
| 122 – Criação ou participação em entidades de direito privado                   | 777        |
| 123 – Superintendência e tutela do Governo                                      | 778        |
| § 2.º – EMPRESAS PÚBLICAS   | 781        |
| 124 – Atividades económicas do Estado e setor público empresarial               | 781        |
| 125 – Empresas públicas   | 783        |
| 126 – Direito aplicável às empresas públicas                                    | 787        |
| 127 – Gestores públicos   | 788        |
| 128 – Autonomia (limitada) de gestão  | 791        |
| 129 – Orientações e controlo do Estado  | 792        |
| § 3.º – OUTRAS ENTIDADES COM PARTICIPAÇÃO DOMINANTE DO ESTADO                   | 794        |
| 130 – Associações com participação dominante do Estado                          | 794        |
| 131 – Cooperativas de interesse público   | 795        |
| <b>SUBSECÇÃO II – ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRETA COM AUTOGOVERNO</b>           | <b>796</b> |
| 132 – Instituições do ensino superior públicas                                  | 796        |
| 132.1 – Natureza institucional: institutos públicos autónomos                   | 797        |
| 132.2 – Localização no sistema administrativo: Administração indireta do Estado | 798        |

|  |            |
|--|------------|
| 132.3 – Autonomia e autogoverno  | 799        |
| 132.4 – Tutela do Estado   | 802        |
| <b>SUBSECÇÃO III – ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRETA INDEPENDENTE</b>  | <b>804</b> |
| 133 – Administração indireta independente do Governo   | 804        |
| 134 – Administração indireta independente e Administração Pública independente   | 805        |
| 135 – Administração independente e sistema administrativo estadual   | 806        |
| 136 – Garantia da independência na Constituição ou no direito da União Europeia  | 808        |
| 137 – Defesa judicial da independência   | 809        |
| 138 – Áreas de intervenção da Administração independente   | 810        |
| 139 – Sentido e tipos de independência   | 810        |
| 140 – Configuração legal de casos de “independência com restrições”  | 813        |
| 141 – Classificação das entidades administrativas independentes na tipologia das pessoas coletivas públicas: institutos públicos independentes | 814        |
| 142 – Em especial, as entidades administrativas independentes com funções de regulação da economia: entidades reguladoras                      | 816        |
| 142.1 – Estado Regulador e desgovernamentalização da Administração   | 817        |
| 142.2 – LQER   | 818        |
| 142.2.1 – Processo de criação  | 819        |
| 142.2.2 – Independência  | 820        |
| 142.2.3 – Independência com restrições   | 821        |
| 142.2.4 – Entidades reguladoras, Administração Pública e função administrativa   | 824        |
| <b>SUBSECÇÃO IV – EXECUÇÃO DE TAREFAS DO ESTADO POR ENTIDADES NÃO ESTADUAIS</b>  | <b>825</b> |
| 143 – Entidades particulares com funções administrativas   | 825        |
| 144 – Entidades regionais de turismo   | 828        |
| 145 – Municípios e entidades intermunicipais   | 829        |
| <b>CAPÍTULO 11 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AUTÓNOMA</b>  | <b>833</b> |
| <b>SECÇÃO I – ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA TERRITORIAL</b>   | <b>833</b> |

|  |         |
|--|---------|
| SUBSECÇÃO I – ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA<br>E AUTARQUIAS LOCAIS            | 834     |
| 146 – Administração autónoma e Administração autónoma territorial      | 834     |
| 147 – Subsidiariedade, descentralização e autonomia local              | 835     |
| 148 – Garantia constitucional da autonomia local                       | 838     |
| 149 – Conceito de autarquia local                                      | 840     |
| 150 – Autarquias locais e democracia administrativa                    | 844     |
| 151 – Categorias de autarquias locais                                  | 844     |
| <br>SUBSECÇÃO II – MUNICÍPIO   | <br>845 |
| 152 – Conceito de município  | 846     |
| 153 – Criação e extinção e delimitação do território dos municípios    | 847     |
| 154 – Atribuições e competências dos municípios                        | 848     |
| 155 – Regra da universalidade das competências municipais              | 850     |
| 156 – Órgãos do município  | 851     |
| 156.1 – Assembleia municipal   | 851     |
| 156.2 – Câmara municipal   | 853     |
| 156.3 – Presidente da câmara municipal                                 | 853     |
| 156.4 – Vereadores e dirigentes dos serviços municipais                | 858     |
| 157 – Sistema de governo municipal                                     | 858     |
| 158 – Organização interna do município                                 | 860     |
| 158.1 – Serviços municipais  | 860     |
| 158.2 – Serviços municipalizados                                       | 861     |
| 159 – Empresas locais (municipais)                                     | 862     |
| 160 – Participação dos municípios em outras entidades                  | 863     |
| 161 – Associações de municípios e entidades intermunicipais            | 863     |
| 161.1 – Tipos de associações de municípios                             | 864     |
| 161.2 – Em especial, as entidades intermunicipais                      | 865     |
| 161.2.1 – Áreas metropolitanas   | 866     |
| 161.2.2 – Comunidades intermunicipais                                  | 867     |
| 162 – Associações representativas dos municípios                       | 868     |
| 163 – Relações entre o município e as (suas) freguesias                | 869     |
| 163.1 – Independência recíproca  | 870     |
| 163.2 – Transferência de competências municipais para<br>as freguesias | 872     |
| 163.3 – Repartição de competências comuns                              | 875     |
| 164 – Relações entre o Estado e os municípios                          | 876     |
| 164.1 – Tutela administrativa  | 876     |

|  |     |
|--|-----|
| 164.1.1 - Tutela inspetiva   | 878 |
| 164.1.2 - Tutela de acompanhamento   | 879 |
| 164.1.3 - Tutela preventiva e integrativa  | 880 |
| 164.1.4 - Tutela substitutiva  | 881 |
| 164.1.5 - Tutela sancionatória   | 881 |
| 164.2 - Relações de delegação  | 882 |
| 164.3 - Outras relações jurídicas entre o Estado e os municípios                       | 882 |
| 164.3.1 - Relações contratuais de carácter financeiro                                  | 882 |
| 164.3.2 - Relações de cooperação para a realização de interesses estaduais e locais    | 883 |
| 164.3.3 - Relações entre o Estado e os municípios na condição de operadores económicos | 885 |
| <br>   |     |
| SUBSECÇÃO III - FREGUESIA  | 886 |
| 165 - Conceito de freguesia  | 886 |
| 166 - Atribuições e competências das freguesias  | 888 |
| 167 - Órgãos da freguesia  | 888 |
| 168 - Associações de freguesias com outras entidades                                   | 889 |
| 169 - Relações entre o Estado e as freguesias  | 890 |
| <br>   |     |
| SECÇÃO II - ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA CORPORATIVA   | 890 |
| 170 - Administração autónoma e Administração autónoma corporativa                      | 891 |
| 171 - Suportes organizativos   | 893 |
| 172 - Em especial, as associações públicas profissionais                               | 894 |
| 172.1 - Criação  | 895 |
| 172.2 - Atribuições principais   | 896 |
| 172.3 - Organização interna  | 897 |
| 172.4 - Autonomia  | 898 |
| 172.5 - Tutela do Estado   | 899 |
| 172.6 - Sobreposição da regulação estadual à regulação profissional autónoma           | 901 |
| <br>   |     |
| CAPÍTULO 12 - RELAÇÕES JURÍDICAS NO INTERIOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA                  | 903 |
| <br>   |     |
| SECÇÃO I - RELAÇÕES ENTRE SUJEITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA                            | 904 |
| 173 - Superintendência   | 904 |

|   |     |
|---|-----|
| 174 – Tutela administrativa   | 910 |
| 174.1 – Tutela, Administração autónoma e Administração indireta   | 912 |
| 174.2 – Tutela de legalidade e tutela de mérito   | 914 |
| 174.3 – Tipos de tutela em função do conteúdo das medidas tutelares   | 916 |
| 174.3.1 – Tutela inspetiva (em especial, no quadro da tutela do Estado sobre as autarquias locais)            | 916 |
| 174.3.1.1 – Procedimento de tutela inspetiva  | 917 |
| 174.3.1.2 – Sequência eventual do procedimento: ações judiciais de perda de mandato ou de dissolução de órgão | 923 |
| 174.3.2 – Tutela de acompanhamento  | 925 |
| 174.3.3 – Tutela preventiva ou integrativa  | 926 |
| 174.3.4 – Tutela substitutiva   | 929 |
| 174.3.5 – Tutela sancionatória  | 930 |
| 174.3.6 – Tutela de revisão (revogatória e anulatória)  | 931 |
| 175 – Direção e fiscalização da atuação de entidades particulares com funções administrativas                 | 932 |
| 176 – Delegação de poderes  | 934 |
| 177 – Relações de cooperação e de coordenação   | 934 |
| 178 – Relações de colaboração   | 935 |
| 179 – Relações de associação e similares  | 936 |
| 180 – Outras relações entre sujeitos da Administração Pública   | 937 |

## SECÇÃO II – RELAÇÕES NO INTERIOR DOS SUJEITOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

|   |     |
|---|-----|
| 181 – Hierarquia administrativa   | 939 |
| 181.1 – Conceito de hierarquia administrativa enquanto relação entre órgãos | 940 |
| 181.2 – Distinção da hierarquia laboral                                     | 941 |
| 181.3 – Identificação da relação de hierarquia administrativa               | 943 |
| 181.4 – Hierarquia administrativa e competência                             | 944 |
| 181.5 – Situação dos órgãos subalternos em relação às suas competências     | 945 |
| 181.6 – Supremacia jurídica do órgão superior                               | 947 |
| 181.6.1 – Poderes de direção e de orientação                                | 948 |
| 181.6.2 – Poder de controlo e supervisão                                    | 951 |
| 181.6.3 – Poder de substituição   | 953 |

|   |     |
|---|-----|
| 181.6.4 – Poderes hierárquicos que têm como objeto competências do órgão superior | 954 |
| 182 – Delegação de poderes  | 954 |
| 182.1 – Delegação como figura de aplicação geral no sistema administrativo        | 955 |
| 182.2 – Delegação de poderes e figuras próximas                                   | 964 |
| 182.2.1 – Transferência legal de competências                                     | 964 |
| 182.2.2 – Delegação legal de competências   | 965 |
| 182.2.3 – Transferência de competências por via estatutária                       | 967 |
| 182.2.4 – Partilha de competências  | 967 |
| 182.2.5 – Repartição de competências  | 968 |
| 182.2.6 – Concessão administrativa  | 969 |
| 182.2.7 – Coadjuvação   | 970 |
| 182.2.8 – Substituição e suplência  | 972 |
| 182.2.9 – Representação   | 975 |
| 182.2.10 – Delegação de assinatura  | 975 |
| 182.3 – Delegação de poderes prevista e regulada no CPA                           | 976 |
| 182.3.1 – Delimitação   | 977 |
| 182.3.1.1 – Ato de delegação  | 978 |
| 182.3.1.2 – Lei de habilitação  | 978 |
| 182.3.1.3 – Âmbito subjetivo da delegação   | 980 |
| 182.3.1.4 – Âmbito objetivo da delegação  | 982 |
| 182.3.1.5 – Delegação como transferência de exercício de competência              | 983 |
| 182.3.2 – Regime jurídico   | 984 |
| 182.3.2.1 – Requisitos do ato de delegação  | 984 |
| 182.3.2.2 – Limites ao poder legal de delegação                                   | 985 |
| 182.3.2.3 – Regime aplicável à atuação do delegado                                | 987 |
| 182.3.2.4 – Regime dos atos praticados pelo delegado                              | 989 |
| 182.3.2.5 – Relação de delegação: poderes do delegante                            | 990 |
| 182.3.2.6 – Extinção da delegação   | 995 |
| 183 – Outras relações interorgânicas  | 995 |
| 184 – Relações dentro de órgãos administrativos                                   | 996 |



TÍTULO II  
FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

|   |      |
|---|------|
| CAPÍTULO 13 – FUNÇÃO ADMINISTRATIVA:  |      |
| <i>ATIVIDADE PÚBLICA E FUNÇÃO PÚBLICA</i>   | 999  |
| 185 – Função administrativa enquanto <i>atividade pública</i>   | 999  |
| 185.1 – Atividade pública e atividade privada   | 1000 |
| 185.2 – Determinação da natureza pública de atividades de entidades particulares  | 1001 |
| 185.2.1 – Apropriação pública explícita e delegação subsequente   | 1004 |
| 185.2.2 – Apropriação pública explícita com delegação originária  | 1004 |
| 185.2.3 – Apropriação pública implícita; os indícios de apropriação   | 1005 |
| 186 – Função administrativa enquanto <i>função pública</i>  | 1010 |
| 186.1 – Função administrativa e função política ou de governo   | 1012 |
| 186.2 – Função administrativa e função legislativa  | 1021 |
| 186.3 – Função administrativa e função jurisdicional  | 1030 |
| 186.4 – Reserva de Administração: ação pública através de medidas concretas e individuais em vista da realização de interesses públicos | 1039 |
| 186.5 – Elementos de caracterização da função administrativa  | 1040 |
| CAPÍTULO 14 – MISSÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  |      |
| 187 – Garantia da vida social ordenada e proteção dos cidadãos  | 1044 |
| 187.1 – Controlo de perigos e prevenção de danos coletivos ou individuais   | 1044 |
| 187.2 – Proteção dos direitos dos cidadãos no âmbito de relações privadas   | 1051 |
| 187.3 – Garantia da segurança pública e proteção dos cidadãos   | 1052 |
| 187.4 – Prevenção de danos coletivos e proteção e socorro de pessoas e bens em caso de acidentes graves e de catástrofes                | 1062 |
| 188 – Defesa da ordem jurídica administrativa   | 1066 |
| 188.1 – Sanções administrativas e ilícitos administrativos  | 1066 |
| 188.1.1 – Ilícito de mera ordenação social (as contraordenações)  | 1068 |

|  |      |
|--|------|
| 188.1.2 – Ilícito disciplinar  | 1074 |
| 188.1.3 – Outros ilícitos administrativos  | 1075 |
| 188.2 – Medidas administrativas sem carácter sancionatório   | 1077 |
| 189 – Prestação ou garantia da prestação de serviços públicos  | 1080 |
| 190 – Segurança social e solidariedade   | 1088 |
| 191 – Instalação e gestão de infraestruturas públicas e de uso público e salvaguarda de ativos estratégicos essenciais | 1090 |
| 192 – Intervenção na economia  | 1092 |
| 192.1 – Controlo de atividades económicas do setor privado   | 1092 |
| 192.2 – Controlo de atos isolados de agentes económicos privados   | 1094 |
| 192.3 – Autorregulação administrativa de profissões e atividades económicas  | 1094 |
| 192.4 – Regulação de mercados (“setores regulados”)  | 1095 |
| 192.5 – Incentivos à economia e às empresas; concessão de garantias  | 1099 |
| 192.6 – Intervenção direta no mercado  | 1100 |
| 192.6.1 – Fornecimento de bens e prestação de serviços no mercado  | 1101 |
| 192.6.2 – Intervenção supletiva nos casos de falhas do mercado e de emergência económica                               | 1101 |
| 192.6.3 – Compras públicas   | 1101 |
| 193 – Apoio e fomento de atividades privadas de interesse geral  | 1102 |
| 194 – Regulamentação, programação e planificação   | 1103 |
| 195 – Atividades de controlo interno   | 1104 |