

ÍNDICE GERAL

NOTA PRÉVIA	7
PLANO DO MANUAL	9
ABREVIATURAS	11

INTRODUÇÃO

Secção 1ª

Pressupostos de estudo do Direito Administrativo

§1º Administrar, administração e Direito	19
1.1. Administrar	19
1.2. Administração privada e administração pública: a diferenciação	22
1.3. Idem: a flexibilidade das fronteiras	25
1.4. Direito Administrativo ou Direito da Administração Pública?	28
(A) Do Direito Administrativo ao Direito Privado Administrativo: as “fugas”	28
(B) Direito Administrativo e identidade da Administração Pública	32
1.5. Matriz identitária do Direito Administrativo	34
§2º Bibliografia portuguesa	35
2.1. Manuais e lições de Direito Administrativo Geral	35
2.2. Dissertações de doutoramento publicadas	42
2.3. Relatórios académicos sobre o ensino do Direito Administrativo	46

§3º Bibliografia estrangeira	48
3.1. Bibliografia europeia de matriz continental	48
3.2. Bibliografia anglo-saxónica	55
3.3. Outra bibliografia	57
3.4. Excurso: Direito Administrativo Europeu	58

Secção 2ª

Pressupostos conceituais do discurso jusadministrativo

§4º Vocabulário da Administração Pública	63
4.1. Terminologia funcional	63
4.2. Interesse público	64
(A) A dimensão fundante do bem comum	64
(B) Função e determinação	68
(C) Pluralismo e conflitualidade	71
4.3. Vinculação	73
(A) O sentido evolutivo da vinculação à juridicidade	73
(B) Diversidade de vinculações: entre a juridicidade e a boa administração	76
(C) O desrespeito da vinculação	79
(D) Notas complementares	83
4.4. Responsabilidade	84
(A) Fundamento	84
(B) Tipologia	86
(C) Efeitos	89
§5º Vocabulário dos particulares como administrados	89
5.1. Terminologia relacional	89
(A) Subjetivação das normas administrativas	89
(B) Identificação do vocabulário	91
5.2. Relação (administrativa)	93
(A) O contacto com a Administração Pública	93
(B) Relativização dogmática da relação jurídico-administrativa	96
(C) Tipologia das relações jurídico-administrativas	100
5.3. Pretensão	106

(A) Conceito e objeto	106
(B) Dimensão processual e dimensão material	108
(C) Os destinatários: entre a Administração e os tribunais	110
(D) Natureza jurídica	115
5.4. Garantias	116
(A) A subjetivização do controlo da Administração Pública	116
(B) Idem: obrigação legal de controlo?	118
(C) Tipologia	118
5.5. Idem: garantias internacionais e europeias	121

Secção 3ª

Pressupostos metodológicos do Direito Administrativo no século XXI

§6º A “revolução administrativa”	127
6.1. O desmoronar das grandes certezas administrativas	127
6.2. A rotura do modelo tradicional: os principais momentos	131
6.3. O processo de “revolução administrativa” em curso	133
6.4. Sustentabilidade: condicionante ou pressuposto da “revolução”?	139
(A) Administração predadora e Administração sustentável	139
(B) Princípio do desenvolvimento sustentável	140
(C) Idem: a projecção político-constitucional	143
6.5. “Revolução” em estado de emergência financeira permanente?	146
6.6. O desafio metodológico	150
§7º O “imperialismo administrativo”	151
7.1. Conceito e ilustração	151
7.2. Imperialismo e terminologia administrativa	153
7.3. Imperialismo e identidade cultural administrativa	157
7.4. Repercussões didáticas do imperialismo administrativo	162
7.5. Idem: ensinar teoria geral do ordenamento jusadministrativo	163

PARTE I – FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Capítulo 1º

BASES JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Secção 1ª

Instrumentos conceptuais da Administração Pública

§8º	Administração Pública: ideias nucleares	171
8.1.	Polissemia do conceito de Administração Pública	171
8.2.	Plasticidade das necessidades a cargo da Administração Pública	174
8.3.	Multiplicidade de tarefas da Administração Pública	176
8.4.	Função administrativa e Administração Pública	181
	(A) Reserva de função administrativa	181
	(B) Conceito de função administrativa	184
8.5.	Função administrativa e poder administrativo: interações	185
	(A) Autonomia do poder administrativo	185
	(B) Suavização dos poderes administrativos de autoridade	188
8.6.	Normas de competência e organização interna do poder administrativo	190
	(A) Função e sentido das normas de competência	190
	(B) Tipologia das normas de competência	191
8.7.	Formas e meios da atividade administrativa: introdução	197
	(A) A multiplicidade de formas	197
§9º	Tipologia da Administração Pública: as principais dicotomias	202
9.1.	Generalidades	202
9.2.	Direito regulador e tipos de Administração Pública	203
9.3.	Estrutura do substrato organizativo e tipos de Administração Pública	206
9.4.	Atividade desenvolvida e tipos de Administração Pública	211
9.5.	Procedimento adotado e tipos de Administração Pública	218
9.6.	Efeitos produzidos e tipos de Administração Pública	222
§10º	Posições jurídicas dos particulares face à Administração Pública	226
10.1.	Quadro geral de referência	226

10.2. Posições jurídicas ativas	228
10.3. Idem: classificação dos direitos subjetivos	235
10.4. Idem: classificação dos interesses legalmente protegidos	240
10.5. Idem: excurso – posições jurídicas ativas tituladas pela Administração Pública?	244
10.6. Posições jurídicas passivas	248

Secção 2ª

Memória histórica da Administração Pública

§11º Administração Pública pré-liberal	253
11.1. Preliminares	253
11.2. Administração medieval-corporativa	254
11.3. Administração renascentista-barroca	259
11.4. Administração iluminista-absolutista	264
§12º Administração liberal	270
12.1. As inovações revolucionárias	270
12.2. As continuidades pré-revolucionárias	271
12.3. A contraditória génese do Direito Administrativo revolucionário	275
12.4. O mito revolucionário liberal: equívocos	276
12.5. Da legitimação administrativa tradicional à legitimação legal-constitucional do aparelho administrativo	278
§13º Administração pós-liberal	280
13.1. Administração do Estado intervencionista	280
13.2. Idem: a Administração do Estado Novo	282
13.3. Idem: a Administração do Estado de Direito democrático	284
13.4. Pressupostos de uma Administração neoliberal?	287

Secção 3ª

Conceções político-filosóficas sobre a Administração Pública

§14º Politicidade da Administração Pública	295
14.1. Conceção tradicional: a Administração executiva da vontade política do legislador	295

14.2. Conção alternativa: a Administração independente do legislativo	297
14.3. Administração e participação no exercício da função legislativa	301
14.4. Administração e efetividade da Constituição: a Constituição refém	303
14.5. Legitimação política e colonização partidária	305
14.6. Politicidade da decisão administrativa: o mito da neutralidade	307
§15º Personalismo e Administração Pública	309
15.1. Conção personalista de prossecução do interesse público	309
15.2. Dignidade humana e personalismo administrativo	316
15.3. Personalismo administrativo, direitos e deveres fundamentais	319
15.4. Direitos fundamentais e “cidadania administrativa”	323
Secção 4ª	
Constituição e Administração Pública	
§16º Constituição administrativa	331
16.1. Conceito, função e tipologia	331
16.2. Constituição administrativa e Constituição política	334
16.3. Idem: as condicionantes políticas do modelo de Administração Pública	337
16.4. Conflitualidade administrativa constitucional	342
§17º Ordem axiológica constitucional e Administração Pública	345
17.1. Princípios fundamentais conformadores do sistema político	345
17.2. Princípio da democracia humana	346
17.3. Princípio do Estado de Direito democrático	347
17.4. Princípio da soberania internacionalizada e europeizada	355
17.5. Princípio da unidade descentralizada	357
§18º Princípios gerais da Administração Pública: uma introdução	360
18.1. Generalidades	360

18.2. Princípios gerais da organização administrativa	362
18.3. Princípios gerais da atividade administrativa	366
§19º Princípios garantísticos face à Administração Pública	375
19.1. Explicação prévia	375
19.2. Princípios operativos da unidade do sistema jurídico	376
19.3. Princípios de acesso à Administração Pública	383
19.4. Princípios do procedimento administrativo	389
19.5. Princípios de controlo da Administração Pública	396
19.6. Princípios de incidência intra-administrativa	401
 Capítulo 2º IDENTIDADE ESTRUTURANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 	
Secção 1ª Traços materiais da Administração Pública contemporânea	
§20º Personalização: Administração Pública personalizada	409
20.1. A génese histórica da personalização	409
20.2. Origem do fenómeno em Portugal	411
20.3. Personalidade pública e subordinação ao Direito	415
20.4. Personalização e pluralismo intra-administrativo: entre a racionalização e a desresponsabilização	417
§21º Complexificação: Administração Pública gestora de conflitos	419
21.1. Multilateralidade administrativa	419
21.2. Complexificação administrativa e relações intersubjetivas	422
21.3. Complexificação administrativa e relações intrassubjetivas	424
21.4. Complexificação e conflitualidade jurídico-privada	428
§22º Ponderação: Administração Pública de balanceamento	432
22.1. Pressupostos: normatividade e conflitualidade	432
(A) O Direito como ponderação	432
(B) Resolução de conflitos normativos	434
22.2. Objeto da ponderação: bens, interesses e valores	437
22.3. Cenários de ponderação e separação de poderes	441

22.4. Fases procedimentais da ponderação	445
22.5. Efeitos da ponderação administrativa	447
§23º Especialização: Administração Pública técnico-científica	450
23.1. A valorização das estruturas tecno-burocráticas	450
23.2. A decisão técnico-científica e os limites da legitimidade político-democrática	453
23.3. O poder técnico-científico	456
23.4. Idem: os instrumentos técnico-científicos de poder	460
§24º Privatização: Administração Pública privatizada	464
24.1. Polissemia do conceito	464
24.2. Privatização da regulação administrativa da sociedade	466
24.3. Privatização do Direito regulador da Administração	467
24.4. Privatização das formas organizativas da administração	468
24.5. Privatização da gestão ou exploração de tarefas administrativas	472
24.6. Privatização do acesso a uma atividade económica	474
24.7. Privatização do capital social de empresas públicas	476
24.8. Privatização dos critérios substantivos de decisão administrativa	477
24.9. Privatização do controlo da Administração	480
§25º Informatização: Administração Pública eletrónica	484
25.1. Transformação da Administração: uma nova Administração?	484
25.2. Riscos, perigos e desvantagens da Administração eletrónica	488
25.3. Vinculações da informatização administrativa: os limites da Administração eletrónica	492
25.4. Haverá um direito fundamental ao relacionamento por meios eletrónicos com a Administração Pública?	495

Secção 2ª

A desterritorialização da Administração Pública

§26º Administração Pública descentrada do Estado	499
26.1. Da Administração territorializada à globalização administrativa	499

26.2. Espaços administrativos comuns: os condomínios de Administrações	507
26.3. Erosão do Estado e internacionalização da Administração Pública	509
§27º Administrações Públicas sem Estado	513
27.1. Administração Pública das uniões internacionais	513
27.2. Administração Pública das organizações internacionais	515
27.3. Administração Pública da União Europeia	518
(A) Génese e especificidades	518
(B) Europeização das administrações públicas nacionais	522
(C) Idem: a federação administrativa europeia	525
27.4. Administração Pública por organizações não-governamentais	527
§28º Excurso: a Administração Pública nacional – um enclave?	531
28.1. Residualidade da Administração nacional: o equacionar da questão	531
28.2. Idem: uma tentativa de resposta	532

Secção 3ª

Dimensão intertemporal da Administração Pública

§29º Administração Pública e projecção temporal da liberdade conformadora	539
29.1. Colocação do problema jurídico-temporal	539
29.2. Conformação da Administração Pública e configuração do futuro	542
29.3. Idem: a alteração de circunstâncias	545
29.4. Conformação da Administração Pública e a atendibilidade do passado	548
§30º Administração Pública e projecção temporal da conformação inválida	555
30.1. Invalidade da conformação e modulação judicial de efeitos	555
(A) Princípios gerais	555
(B) Introdução à modulação judicial de efeitos	558

30.2. Conformação inválida pretérita da Administração Pública	560
(A) Situações de inconstitucionalidade e de ilegalidade equiparada	560
(B) Situações de nulidade e de anulabilidade administrativa	563
30.3. Conformação inválida pro futuro da Administração Pública	566
30.4. Modelação de efeitos pelo juiz e poder judicial	571
 §31º Excurso: habilitará a Constituição a modulação judicial de efeitos sem invalidade?	 573
31.1. Uma metodologia ao serviço da justiça do caso concreto	573
31.2. Juridicidade aberta e Administração crítica	584