

CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – VOL. I

AUTOR

Diogo Freitas do Amaral

1ª Edição: Abril, 1986

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S. A.

Rua Fernandes Tomás, n.ºs 76-80

3000-167 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, SA

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Novembro, 2015

DEPÓSITO LEGAL

Apesar do cuidado e rigor colocados na elaboração da presente obra, devem os diplomas legais dela constantes ser sempre objecto de confirmação com as publicações oficiais.

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.



ALMEDINA

GRUPOALMEDINA

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

AMARAL, Diogo Freitas do, 1941-

Curso de direito administrativo, I, 4.ª ed. – (Manuais universitários)

1.º v.: p.- ISBN 978-972-40-6209-9

CDU 342

PLANO DO CURSO

Introdução

Parte I – *A organização administrativa*

Parte II – *O poder administrativo e os direitos dos particulares*

- A relação jurídica administrativa
- O regulamento administrativo
- O acto administrativo
- Os contratos administrativos e os contratos públicos
- A actuação informal e as operações materiais da Administração
- A responsabilidade civil da Administração

Parte III – *As garantias dos particulares*

- As garantias em geral
- Garantias políticas
- Garantias administrativas
- Principais garantias contenciosas. Remissão

Nota: O vol. I abrange a Introdução e a Parte I; o vol II tratará das Partes II e III.

ÍNDICE

PREFÁCIO	5
ABREVIATURAS	7
BIBLIOGRAFIA GERAL	11

INTRODUÇÃO

§ 1.º

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

I. CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO	25
1. As necessidades colectivas e a administração pública	25
2. Os vários sentidos da expressão «administração pública»	28
3. A Administração Pública em sentido orgânico	29
4. A administração pública em sentido material	34
5. A administração pública e a administração privada	37
6. A administração pública e as funções do Estado	39
II. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	45
7. Generalidades	45
8. A administração pública no Estado oriental	46
9. A administração pública no Estado grego	47
10. A administração pública no Estado romano	49
11. A administração pública no Estado medieval	53
12. A administração pública no Estado moderno: a) O Estado corporativo	55

13. <i>Idem: b)</i> O Estado absoluto	59
14. <i>Idem: c)</i> A Revolução Francesa	62
15. <i>Idem:</i> A Revolução liberal em Portugal e as reformas de Mouzinho da Silveira	64
16. <i>Idem: d)</i> O Estado liberal	68
17. <i>Idem: e)</i> O Estado constitucional do século XX	72
18. <i>Idem:</i> A evolução em Portugal no século XX	82
III. OS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS NO DIREITO COMPARADO	87
19. Generalidades	87
20. Sistema administrativo tradicional	88
21. Sistema administrativo de tipo britânico, ou de administração judiciária	90
22. Sistema administrativo de tipo francês, ou de administração executiva	94
23. Confronto entre os sistemas de tipo britânico e de tipo francês	99
24. Evolução e situação actual dos sistemas britânico e francês	109

§ 2.º

O DIREITO ADMINISTRATIVO

I. O DIREITO ADMINISTRATIVO COMO RAMO DO DIREITO	115
25. Generalidades	115
26. Subordinação da Administração Pública ao Direito	116
27. Noção de Direito Administrativo	121
28. O Direito Administrativo como direito público	123
29. Tipos de normas administrativas	124
30. Actividade de gestão pública e de gestão privada	130
31. Natureza do Direito Administrativo	134
32. Função do Direito Administrativo	137
33. Caracterização genérica do Direito Administrativo	138
34. Traços específicos do Direito Administrativo: <i>a)</i> Juventude	142
35. <i>Idem: b)</i> Influência jurisprudencial	143
36. <i>Idem: c)</i> Autonomia	147
37. <i>Idem: d)</i> Codificação parcial	150
38. Ramos do Direito Administrativo	155
39. Fronteiras do Direito Administrativo	159

II. A CIÊNCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO	169
E A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	169
40. A Ciência do Direito Administrativo	169
41. Evolução da Ciência do Direito Administrativo	170
42. Ciências auxiliares	174
43. A Ciência da Administração Pública	175
44. Evolução da Ciência da Administração Pública	182
45. A Reforma Administrativa	187

§ 3.º

AS FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

46. Remissão	189
--------------	-----

PARTE I
A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I
A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUGUESA

§ 1.º

A ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO

I. O ESTADO	193
47. Várias acepções da palavra «Estado»	193
48. O Estado como pessoa colectiva	195
49. Espécies de administração do Estado	199
50. Administração directa do Estado	200
51. Atribuições do Estado	204
52. Órgãos do Estado	207
II. O GOVERNO	211
53. a) O Governo	211
54. Principais funções do Governo	213
55. A competência do Governo e o seu exercício	215
56. b) A estrutura do Governo	217

57. O Primeiro-Ministro	218
58. Os outros membros do Governo	220
59. c) O funcionamento do Governo	225
60. A coordenação ministerial	228
61. O Conselho de Ministros	230
62. Os Conselhos de Ministros especializados	233
III. A COMPOSIÇÃO DO GOVERNO E OS MINISTÉRIOS	237
63. Composição do Governo: evolução histórica e situação actual	237
64. <i>Idem</i> : Direito comparado	238
65. A Presidência do Conselho	238
66. Os ministérios. Sua classificação	239
IV. A ESTRUTURA INTERNA DOS MINISTÉRIOS CIVIS	243
V. ÓRGÃOS E SERVIÇOS INDEPENDENTES E DE VOCAÇÃO GERAL	245
68. Preliminares	245
69. Órgãos consultivos	247
70. <i>Idem</i> : considerações históricas	247
71. <i>Idem</i> : órgãos consultivos na actualidade	251
72. Órgãos de controlo	259
73. <i>Idem</i> : o Tribunal de Contas	260
74. <i>Idem</i> : a Inspeção-Geral de Finanças	264
75. Serviços de gestão administrativa	267
76. Órgãos independentes e Administração independente	269
76-A. Órgãos administrativos independentes	269
76-B. O regime dos órgãos administrativos independentes	274
76-C. Entidades administrativas independentes com funções de regulação	276

§ 2.º

A ADMINISTRAÇÃO PERIFÉRICA

I. CONCEITO E ESPÉCIES	281
77. Preliminares	281
78. Conceito	283
79. Espécies	284
80. A transferência dos serviços periféricos	284

II. A ADMINISTRAÇÃO LOCAL DO ESTADO	287
81. Preliminares	287
82. a) A divisão do território	288
83. Circunscrições administrativas e autarquias locais	289
84. As divisões administrativas básicas	289
85. A harmonização das circunscrições administrativas	292
86. b) Os órgãos locais do Estado	293
86-A. Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs)	295
87. a 90.	296
91.	296

§ 3.º

A ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRECTA

I. CONCEITO E ESPÉCIES	297
92. Noção de administração estadual indirecta	297
93. Razão de ser da administração estadual indirecta	299
94. Caracteres da administração estadual indirecta: aspectos materiais	302
95. <i>Idem</i> : aspectos orgânicos	305
96. Organismos incumbidos da administração estadual indirecta	307
II. OS INSTITUTOS PÚBLICOS	309
97. Conceito	309
98. Espécies de institutos públicos	313
99. Espécies: a) Os serviços personalizados	313
100. <i>Idem</i> : b) As fundações públicas	316
101. <i>Idem</i> : c) Os estabelecimentos públicos	318
102. Aspectos fundamentais do regime jurídico dos institutos públicos	320
102-A. (Continuação)	323
103. Natureza jurídica dos institutos públicos	325
III. AS EMPRESAS PÚBLICAS	327
104. Considerações preliminares	327
105. O sector empresarial do Estado (SEE)	330
105-A. Evolução histórica das empresas públicas em Portugal	332
106. Conceito de empresa pública	334
107. <i>Idem</i> : A empresa pública como empresa	335

108. <i>Idem</i> : A empresa pública como entidade sujeita a controlo público	337
109. Motivos de criação de empresas públicas	338
110. Espécies de empresas públicas	342
110-A. A missão e o enquadramento das empresas públicas	343
111. Regime jurídico das empresas públicas	345
112. <i>Idem</i> : Personalidade e autonomia; designação	345
113. <i>Idem</i> : Criação e extinção	346
114. <i>Idem</i> : Órgãos	347
115. <i>Idem</i> : Superintendência e tutela do Governo	348
116. <i>Idem</i> : O princípio da gestão privada	351
117. <i>Idem</i> : Corolários e limites do princípio da gestão privada	354

§ 4.º

A ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA

I. CONCEITO E ESPÉCIES	359
118. Conceito	359
119. Entidades incumbidas da administração autónoma	361
II. AS ASSOCIAÇÕES PÚBLICAS	363
120. Conceito	363
121. Considerações históricas	366
122. Espécies e figuras afins	371
123. Regime constitucional e legal	382
124. As ordens profissionais em especial	390
125. Natureza jurídica das associações públicas	401
III. AS AUTARQUIAS LOCAIS	407
A) GENERALIDADES	407
126. A administração local autárquica	407
127. Conceito de autarquia local	408
128. Descentralização, auto-administração e poder local	413
129. O princípio da autonomia local	415
130. Espécies de autarquias locais em Portugal	422
131. Regime jurídico das autarquias locais: a) Fontes	423
132. <i>Idem</i> : b) Traços gerais	424
133. Bibliografia	426
B) A FREGUESIA	430
134. Conceito	430

135. Importância da freguesia	431
136. A freguesia na história e no direito comparado	432
136-A. Reorganização administrativa do território das freguesias	436
137. Criação e classificação das freguesias	438
138. Atribuições da freguesia	438
139. Órgãos da freguesia	441
140. <i>Idem: a)</i> A Assembleia de Freguesia	442
141. <i>Idem: b)</i> A Junta de Freguesia	443
141-A. As associações de freguesias	445
142. As freguesias e as comissões de moradores	447
C) O MUNICÍPIO	449
143. Conceito	449
144. Importância prática	450
145. Natureza jurídica	452
146. O município no direito comparado	454
147. O município na história: Origem	461
148. <i>Idem:</i> Evolução	463
149. Criação, extinção e modificações de municípios	465
150. Fronteiras, designação, categoria e símbolos dos municípios	467
151. Classificação dos municípios	468
152. Atribuições municipais: o problema « <i>de jure condendo</i> »	468
153. <i>Idem:</i> O problema « <i>de jure condito</i> »	471
153-A. Transferência de competências dos órgãos do Estado para os órgãos do município	474
154. Os órgãos do município em geral	477
155. <i>Idem:</i> História	479
156. <i>Idem:</i> Direito comparado	480
157. <i>Idem:</i> O sistema de governo municipal português	491
158. Os órgãos do município: a) A Assembleia Municipal	493
159. <i>Idem: b)</i> A Câmara Municipal	495
160. <i>Idem: c)</i> O Presidente da Câmara	499
160-A. O Conselho Municipal de Educação	502
160-B. O Conselho Municipal de Segurança	503
161. Os serviços municipais	505
162. Os serviços municipalizados e as empresas locais	507
163. Associações de municípios	511
163-A. O referendo local	516
164. A problemática das grandes cidades e das áreas metropolitanas	523
165. <i>Idem: a)</i> A organização das grandes cidades	524
166. <i>Idem: b)</i> A organização das áreas metropolitanas	526

167. (Cont.) As áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais	530
167-A. (cont.) Os problemas de constitucionalidade suscitados pelas novas figuras	536
168. <i>Idem: c)</i> A organização dos núcleos populacionais suburbanos	539
169. A intervenção do Estado na administração municipal	541
D) A região	550
170 a 178. Remissão	550

§ 5.º

A ADMINISTRAÇÃO REGIONAL AUTÓNOMA

179. Conceito	551
179-A. Figuras afins	554
179-B. Evolução histórica	556
179-C. <i>Idem.</i> O período posterior a 1974	560
179-D. O sistema de governo regional	561
179-E. O Representante da República	563
179-F. A Assembleia Legislativa	564
179-G. <i>Idem.</i> Competências	565
179-H. O Governo Regional	568
179-I. <i>Idem.</i> Competências	572
179-J. <i>Idem.</i> O poder executivo do Governo Regional	575
179-L. Relações entre o Estado e as Regiões Autónomas	579

§ 6.º

AS INSTITUIÇÕES PARTICULARES DE INTERESSE PÚBLICO

I. GENERALIDADES	583
180. Conceito	583
181. Espécies	586
II. SOCIEDADES DE INTERESSE COLECTIVO	593
182. Conceito	593
183. Espécies	595
184. Regime jurídico	595
185. Natureza jurídica das sociedades de interesse colectivo	597

III. PESSOAS COLECTIVAS DE UTILIDADE PÚBLICA	601
186. Conceito	601
187. Espécies	603
188. Regime jurídico	605
189. Regime especial das comunidades religiosas	608
190. Natureza jurídica das pessoas colectivas de utilidade pública	608

CAPÍTULO II TEORIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

§ 1.º ELEMENTOS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

191. A organização administrativa	613
I. AS PESSOAS COLECTIVAS PÚBLICAS	615
192. Preliminares	615
193. Conceito	618
194. Espécies	620
195. Regime jurídico	621
196. Órgãos	624
197. Classificação dos órgãos	627
198. Dos órgãos colegiais em especial	630
199. Atribuições e competência	639
200. Da competência em especial	643
201. <i>Idem</i> : Critérios de delimitação da competência	644
202. <i>Idem</i> : Espécies de competência	645
203. Regras legais sobre a competência	648
204. Conflitos de atribuições e de competência	649
II. OS SERVIÇOS PÚBLICOS	653
205. Preliminares	653
206. Conceito	654
207. Espécies	656
208. Regime jurídico	659
209. Organização dos serviços públicos	664
210. A hierarquia administrativa	665
211. <i>Idem</i> : Conceito de hierarquia	667

212. <i>Idem</i> : Espécies	670
213. <i>Idem</i> : Conteúdo. Os poderes do superior	673
214. <i>Idem, idem</i> : Em especial, o dever de obediência	681

§ 2.º

SISTEMAS DE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

I. CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO	689
215. Conceito	689
216. Vantagens e inconvenientes	691
217. Espécies de desconcentração	692
218. A delegação de poderes. Conceito	693
219. <i>Idem</i> : Figuras afins	695
220. <i>Idem</i> : Espécies	699
221. <i>Idem</i> : Regime jurídico	701
222. <i>Idem</i> : Natureza jurídica da delegação de poderes	709
II. CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO	723
223. Conceito	723
224. Vantagens e inconvenientes	725
225. Espécies de descentralização	727
226. Limites da descentralização	728
227. A tutela administrativa. Conceito	729
228. <i>Idem</i> : Figuras afins	730
229. <i>Idem</i> : Espécies	731
230. <i>Idem</i> : Regime jurídico	736
231. <i>Idem</i> : Natureza jurídica da tutela administrativa	737
III. INTEGRAÇÃO E DEVOLUÇÃO DE PODERES	741
232. Conceito	741
233. Vantagens e inconvenientes	742
234. Regime jurídico	743
235. <i>Idem</i> : Sujeição à tutela administrativa e à superintendência	744
236. <i>Idem</i> : Natureza jurídica da superintendência	747

§ 3.º

OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS
SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

237. Enumeração e conteúdo	751
238. Limites	755