

Lições de Direito Administrativo – I

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA À 2ª EDIÇÃO	5
NOTA PRÉVIA	7
ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	9
ÍNDICE	13
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO AO DIREITO ADMINISTRATIVO	19
§ 1. A primeira aproximação ao Direito Administrativo	19
1. Noção de Direito Administrativo	21
1.1. Conceitos-chave: direito, Administração Pública, interesse público e função administrativa	21
1.2. A proposta de uma conceção subjetivo-estatutária e teleológico-funcional do Direito Administrativo	25
2. O Direito Administrativo e a distinção entre Direito Público e Direito Privado	27
2.1. Critérios tradicionais da distinção	27
2.2. O Direito Administrativo como ramo do Direito Público	29
3. Direito Administrativo Geral e Direitos Administrativos Especiais	33
§ 2. O Direito Administrativo e a sua evolução diacrónica	39
1. O período anterior à formação do direito português	40
1.1. O direito público romano	40
1.2. Os Bárbaros na Península Ibérica; o direito visigótico	43
1.3. O domínio muçulmano e a reconquista; a monarquia asturo-leonesa	45

2. Da fundação da nacionalidade ao liberalismo: a “Administração sem Direito Administrativo”	47
2.1. O período da individualização do direito português: a primeira dinastia	47
2.2. A época das Ordenações	51
2.3. Os Descobrimentos e o caso específico da Administração colonial	52
2.4. O «Estado de polícia»	54
3. O liberalismo e o nascimento do Direito Administrativo	59
3.1. O «Estado guarda-noturno» e a Administração autoritária; o Direito Administrativo e o princípio da legalidade da Administração	60
3.2. A revolução industrial e o «Fontismo»; o contrato administrativo	63
3.3. A codificação e a dogmática do Direito Administrativo	67
4. O Direito Administrativo na «Administração de prestações»; o <i>Estado Novo</i>	71
5. O Estado de direito e a subordinação administrativa à juridicidade: o Direito Administrativo após a Constituição de 1976	74
5.1. Legalidade e juridicidade (remissão parcial)	75
5.2. A Constituição de 1976 e a legislação subsequente	75
6. Tendências de evolução no século XXI: rumo a um “Novo Direito Administrativo”?	81
§ 3. O Direito Administrativo e os sistemas de Administração	91
1. Os modelos de sistemas de Administração	91
1.1. Sistema continental (francês) de Administração executiva	91
1.2. Sistema (inglês) de Administração judiciária	94
1.3. Sistema (norte-americano) do Estado administrativo	96
2. Elementos de aproximação entre os modelos	99
3. O caso português	102
 CAPÍTULO II – A ADMINISTRAÇÃO EM SENTIDO MATERIAL E O DIREITO	 105
SECÇÃO I – A Administração em sentido material e a função administrativa	105
§ 4. A função administrativa	105
1. O princípio da separação e da interdependência de funções	105
2. A função administrativa como realização do interesse público no quadro do direito	108

3. A função administrativa e as demais funções estaduais	115
3.1. Função administrativa e função legislativa	115
3.2. Função administrativa e função judicial	121
3.3. Função administrativa e função política	127
4. As reservas de Administração: significado e alcance	131
4.1. Reserva de função administrativa	131
4.1.1. Reserva de função administrativa e legislador	132
4.1.2. Reserva de função administrativa e juiz	136
4.2. Reservas de Administração autónoma	137
 SECÇÃO II – <i>Intermezzo</i>	 141
§ 5. A vinculação administrativa ao direito: juridicidade e Administração Pública	 141
 SECÇÃO III – Vinculação da atividade administrativa pelo Direito Administrativo	 145
§ 6. O ordenamento jurídico administrativo	145
1. Estratos do ordenamento jurídico administrativo	146
1.1. Princípios normativos	147
1.2. Constituição	150
1.3. Direito internacional e Direito da União Europeia	154
1.3.1. Direito internacional	155
1.3.2. Direito da União Europeia	155
1.4. Lei; o princípio da legalidade administrativa	158
1.4.1. Lei: considerações gerais	158
1.4.2. O princípio da legalidade administrativa	159
1.4.2.1. Subprincípios densificadores	160
1.4.2.2. Excurso: o estado de necessidade como exceção ao princípio da legalidade?	169
1.4.2.3. Retração do princípio da legalidade	174
1.5. Regulamento (remissão parcial)	179
1.6. Jurisprudência	182
1.7. Praxes administrativas	187
1.8. <i>Soft law</i>	188
1.9. Doutrina	190
2. Relacionamento entre fontes e antinomias normativas	191
2.1. Relações entre Constituição, lei e regulamento	191

2.2. Relações interlegislativas	192
2.3. Relações inter-regulamentares (remissão)	193
2.4. Relações entre o direito da União Europeia e o direito nacional	194
2.5. Relações entre o direito internacional e o direito nacional	197
3. Fontes do direito e considerações metodológicas	198
3.1. Questão prévia: o sentido da decisão administrativa	198
3.2. A aplicação das normas pelos órgãos administrativos (I): a seleção da fonte mais próxima do decisor	200
3.3. A aplicação das normas pelos órgãos administrativos (II): em especial, o cânone da interpretação conforme	200
4. (Algumas) situações patológicas: leis inconstitucionais e normas nacionais contrárias ao direito da União Europeia	204
4.1. Leis inconstitucionais	204
4.2. Normas nacionais contrárias ao direito da União Europeia	212
§ 7. A discricionariedade administrativa	218
1. Noção e caracterização: a discricionariedade na confluência do princípio da separação de poderes e do princípio da juridicidade	219
1.1. Excurso: discricionariedade, arbitrariedade e vontade	222
2. Atribuição de poderes discricionários	226
2.1. Esclarecimentos preliminares	226
2.2. Situações típicas de atribuição de poderes discricionários	229
3. Discricionariedade e vinculação(ões)	239
3.1. Discricionariedade e parâmetros de vinculação (remissão parcial)	239
3.2. Discricionariedade e autovinculação administrativa	241
4. Discricionariedade e controlo jurisdicional	245
4.1. Tipologia dos vícios de discricionariedade	246
4.2. Discricionariedade e deferência judicial (ou o alcance do controlo jurisdicional do exercício de poderes discricionários)	253
5. A emergência de novas expressões da discricionariedade?	257
5.1. Exercício de tarefas normativas pela Administração: os fenómenos da discricionariedade regulamentar e da discricionariedade de planeamento	257
5.2. Poderes e funções das entidades reguladoras: a discricionariedade regulatória	262

5.3. Decisões com consequências políticas e juízos de prognose: a aproximação entre política e administração e a «discrecionabilidade implementadora»	265
SECÇÃO IV – Vinculação da atividade administrativa para além do Direito Administrativo: a «Administração Pública de Direito Privado»	271
§ 8. Aplicação do Direito Privado à Administração Pública	271
1. Privatização da Administração Pública (desambiguação e remissão parcial)	272
2. Direito Privado, Administração Pública e função administrativa	273
2.1. A utilização de formas organizativas privadas na Administração Pública	273
2.2. A utilização de meios de atuação de Direito Privado por entidades públicas	278
2.3. (De)limitações e corolário: o Direito Administrativo <i>ainda</i> como direito comum da Administração Pública e da função administrativa	280
CAPÍTULO III – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO ORGANIZATÓRIO: A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PORTUGUESA	285
SECÇÃO I – Alicerces conceptuais	285
§ 9. Conceitos operativos fundamentais em matéria de organização administrativa	285
1. Pessoa coletiva pública	286
2. Órgão	287
2.1. Noção e tipologias	288
2.2. Titularidade	292
2.2.1. Titulares de órgãos e outras noções	292
2.2.2. Impedimentos; escusa e suspeição	294
3. Atribuições	302
3.1. Conflitos de atribuições	303
4. Competências	303
4.1. Repartição das competências	305
4.2. Conflitos de competência	306
5. Legitimação	306
6. Para além da personalidade jurídico-pública: os <i>sujeitos públicos</i>	307

SECÇÃO II – Organização administrativa portuguesa	313
§ 10. Fundamentos Administração Pública portuguesa em sentido organizatório	313
1. Princípios relativos à estrutura	314
1.1. Unidade do Estado e autonomias	314
1.2. «Descentralização»: descentralização e desconcentração	315
1.3. Pluralidade, mutabilidade, cooperação e interoperabilidade	318
2. Princípios relativos à organização	325
2.1. Subsidiariedade	325
2.2. Desburocratização e aproximação às populações	326
2.3. Participação dos interessados na gestão efetiva da Administração	329
2.4. Administração aberta e transparência	331
§ 11. Setores da organização administrativa portuguesa	337
1. Administração estadual	338
1.1. Administração estadual direta	338
1.2. Administração estadual indireta pública	342
1.2.1. Institutos públicos	343
1.2.2. Entidades públicas empresariais	352
1.3. Administração estadual indireta privada; em especial, as empresas públicas (<i>stricto sensu</i>)	355
1.4. Administração independente	358
2. Um caso específico: as instituições de ensino superior públicas	365
3. Administração autónoma	370
3.1. Administração autónoma territorial	370
3.1.1. Regiões autónomas	370
3.1.2. Autarquias locais	377
3.2. Administração autónoma corporativa	390
3.2.1. Associações públicas; em especial, as ordens profissionais	390
3.2.2. Consórcios públicos ou corporações interadministrativas; em especial, o fenómeno da cooperação autárquica	399
§ 12. Relações jurídicas no interior da Administração Pública	403
1. Relação jurídica administrativa e organização da Administração Pública	403
2. Relações dos sujeitos administrativos	405
2.1. Hierarquia	406
2.2. Superintendência	414
2.3. Tutela	419
2.4. Independência	427
2.5. Delegação de poderes	431