

# ÍNDICE

NOTA PRÉVIA.....	III
ÍNDICE.....	IX
<b>PARTE I – NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....</b>	<b>1</b>
1. – <i>CONCEITOS FUNDADORES.....</i>	3
1.1. – Noção de Administração Pública. Características típicas.....	3
1.2. – Sentidos da expressão “Administração Pública”.....	6
1.2.1. – <i>Administração Pública em sentido organizatório.....</i>	6
1.2.2. – <i>Administração pública em sentido funcional.....</i>	8
1.2.3. – <i>Administração pública em sentido material.....</i>	8
1.2.4. – <i>Administração pública em sentido formal... ..</i>	9
1.3. – Noção de direito administrativo.....	10
2. – <i>EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</i>	12
2.1. – A Época Medieval.....	13
2.1.1. – <i>A sub-época do “Estado de Justiça”.....</i>	14
2.1.2. – <i>Os embriões da Administração Pública.....</i>	15
2.2. – A transição para a Época Moderna.....	15
2.3. – O Estado de Polícia.....	16
2.4. – A transição para a Época Liberal.....	18
2.5. – A Época Liberal (Estado de Direito Liberal).....	18
2.6. – A transição para o século XX e o Estado de Direito Social.....	20
2.7. – O direito administrativo actual: rumo a um novo direito administrativo.....	23
2.7.1. – <i>Privatização.....</i>	25

2.7.2. – <i>A importância da regulação</i> .....	26
2.7.3. – <i>A desregulação</i> .....	27
2.7.4. – <i>A economicidade da actuação administrativa</i> .....	28
2.7.5. – <i>Os novos papéis do Estado</i> .....	30
2.7.6. – <i>A europeização do direito administrativo</i> ....	32
2.7.7. – <i>A internacionalização e globalização do direito administrativo ou a sua “transnacionalização”</i> .....	34
2.7.8. – <i>Outras alterações</i> .....	36
2.7.9. – <i>Avaliação</i> .....	37
3. – <i>O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES</i> .....	37
3.1. – <i>O sentido político</i> .....	39
3.2. – <i>O sentido organizatório</i> .....	39
3.3. – <i>O sentido funcional ou material</i> .....	40
4. – <i>A SEPARAÇÃO MATERIAL DAS FUNÇÕES DO ESTADO</i> .....	41
5. – <i>OS SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO</i> .....	46
5.1. – <i>Sistema de administração executiva</i> .....	47
5.2. – <i>Sistema de administração judiciária</i> .....	50
5.3. – <i>Evolução e aproximação dos sistemas de administração executiva e judiciária</i> .....	52
<b>PARTE II – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</b> .....	55
<b>CAPÍTULO I – ESTRUTURA ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	57
1. – <i>AS PESSOAS COLECTIVAS PÚBLICAS</i> .....	59
1.1. – <i>O critério da personalidade colectiva pública. Noção de pessoa colectiva pública</i> .....	59
1.1.1. – <i>O interesse da distinção entre pessoas colectivas e públicas e pessoas colectivas privadas</i> .....	59
1.1.2. – <i>O critério da personalidade pública. Noção de pessoa colectiva pública</i> .....	61

1.2. – Espécies de pessoas colectivas públicas.....	62
1.3. – Regime jurídico .....	64
2. – <i>ÓRGÃOS, TITULARES E AGENTES</i> .....	65
2.1. – Noções básicas.....	65
2.1.1. – <i>Órgão</i> .....	65
2.1.2. – <i>Investidura, titular, agentes e funcionários</i> .	65
2.2. – Tipos de órgãos .....	66
3. – <i>AS ATRIBUIÇÕES, AS COMPETÊNCIAS E A LEGITIMAÇÃO</i>	67
3.1. – Noções .....	67
3.2. – Da competência em especial.....	70
3.3. – Critérios de repartição das competências .....	71
<b>CAPÍTULO II – A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA RAEM</b> .....	73
1. – <i>INTRODUÇÃO</i> .....	73
2. – <i>OS SECTORES DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</i> ...	75
2.1. – Administração regional.....	76
2.1.1. – <i>Administração directa</i> .....	76
2.1.2. – <i>Administração indirecta</i> .....	77
2.1.2.1. – Os institutos públicos.....	79
2.1.2.2. – As empresas públicas .....	80
2.2. – Administração autónoma.....	81
2.2.1. – <i>No direito comparado</i> .....	81
2.2.2. – <i>Na RAEM</i> .....	84
2.3. – Administração independente .....	84
2.3.1. – <i>No direito comparado</i> .....	84
2.3.2. – <i>Na RAEM</i> .....	85
3. – <i>SÍNTESE CONCLUSIVA</i> .....	87
4. – <i>AS RELAÇÕES ENTRE O CHEFE DO EXECUTIVO E O GOVERNO E OS ÓRGÃOS, SERVIÇOS E ENTIDADES SOB A SUA DIRECÇÃO OU ORIENTAÇÃO</i> .....	88

4.1. – No âmbito da administração regional directa .....	88
4.1.1. – <i>Chefe do Executivo</i> .....	89
4.1.2. – <i>Secretaria para a Administração e Justiça (SAJ)</i> .....	93
4.1.3. – <i>Secretaria para a Economia e Finanças (SEF)</i> .....	97
4.1.4. – <i>Secretaria para a Segurança (SS)</i> .....	101
4.1.4.1. – Os casos especiais dos Serviços de Polícia Unitários e dos Serviços de Alfândega.....	101
4.1.4.2. – Os organismos dependentes.....	102
4.1.5. – <i>Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura (SASC)</i> .....	107
4.1.6. – <i>Secretaria para os Transportes e Obras Públicas (STOP)</i> .....	114
4.2. – O caso especial dos comissariados .....	122
4.2.1. – <i>O Comissariado contra a Corrupção (CCAC)</i> .....	123
4.2.2. – <i>O Comissariado da Auditoria (CA)</i> .....	125
4.3. – No âmbito da administração regional indirecta .....	127
4.3.1. – <i>Chefe do Executivo</i> .....	127
4.3.2. – <i>Secretaria para a Administração e Justiça.</i>	130
4.3.3. – <i>Secretaria para a Economia e Finanças</i> .....	131
4.3.4. – <i>Secretaria para a Segurança</i> .....	135
4.3.5. – <i>Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura</i> .....	136
4.3.6. – <i>Secretaria para os Transportes e Obras Públicas</i> .....	142

<b>CAPÍTULO III – TIPOS DE RELAÇÕES FUNCIONAIS, INTERORGÂNICAS E INTERSUBJECTIVAS</b> .....	147
1. -- <i>RELAÇÕES DE TIPO GERAL</i> .....	148
1.1. – Hierarquia (relação interorgânica).....	148
1.2. – Superintendência (relação intersubjectiva).....	150
1.3. – Tutela (relação intersubjectiva).....	154
2. – <i>RELAÇÕES DE TIPO ESPECIAL</i> .....	156
2.1. – Delegação de poderes.....	156
2.1.1. – <i>Natureza jurídica e noção da delegação</i> .....	157
2.1.2. – <i>Distinção de figuras afins</i> .....	159
2.1.2.1. – Delegação de atribuições.....	159
2.1.2.2. – Coadjuvação.....	159
2.1.2.3. – Delegação tácita.....	159
2.1.2.4. – Delegação de firma.....	160
2.1.3. – <i>Regime jurídico da delegação</i> .....	160
2.2. – Outras relações.....	163
<b>PARTE III – A ADMINISTRAÇÃO E O DIREITO</b> .....	167
<b>CAPÍTULO IV – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO PRIVADO</b> .....	169
1. <i>A PRIVATIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</i> .....	170
2. – <i>O DIREITO PRIVADO COMO LIMITE DA ACTIVIDADE</i> . 172	
3. – <i>A UTILIZAÇÃO DO DIREITO PRIVADO PELA ADMINISTRAÇÃO</i> .....	173
<b>CAPÍTULO V – O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO</b> .....	177
1. – <i>A VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO AO DIREITO PÚBLICO</i> .....	177
2. – <i>O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO NO SÉCULO XIX</i> .....	178
2.1. – O princípio do primado da lei.....	179

2.2. – O princípio da reserva da lei.....	180
3. – <i>EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO</i> .....	181
4. – <i>ENTENDIMENTO ACTUAL DA SUBORDINAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO AO DIREITO: O PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE</i> .....	182
4.1. – Novo entendimento do princípio do primado da lei. ....	184
4.2. – Novo entendimento do princípio da reserva da lei ...	186
5. – <i>OS NOVOS TERMOS DA DISTINÇÃO ENTRE DIREITO PÚBLICO E DIREITO PRIVADO</i> .....	191
<b>CAPÍTULO VI – A DISCRICIONARIDADE ADMINISTRATIVA</b>	<b>195</b>
1. – <i>VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIDADE COMO MOMENTOS EXTREMOS DA RELAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO COM O DIREITO</i> .....	195
2. – <i>FUNDAMENTO DO PODER DISCRICIONÁRIO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA</i> .....	196
3. – <i>A INFLUÊNCIA CONFLITUANTE DOS PRINCÍPIOS DO ESTADO DE DIREITO E DA SEPARAÇÃO DE PODERES NO CAMPO DA DISCRICIONARIEDADE</i> .....	196
4. – <i>ÂMBITO DO PODER DISCRICIONÁRIO</i> .....	199
4.1. – As indeterminações estruturais das normas.....	200
4.2. – Indeterminações conceituais: o problema dos conceitos imprecisos ou indeterminados .....	201
4.2.1. – <i>O problema</i> .....	201
4.2.2. – <i>Posições extremas</i> .....	202
4.2.3. – <i>Posições moderadas</i> .....	202
4.2.4. – <i>O acordo entre as posições moderadas no que respeita à exclusão dos conceitos classificatórios e à admissão de conceitos subjectivos</i> .....	205
4.2.5. – <i>Os conceitos imprecisos tipo</i> .....	205

4.2.6. – <i>A posição tradicional da doutrina e da jurisprudência em Portugal</i> .....	206
4.2.7. – <i>A evolução para as concepções mais recentes</i> .....	210
4.2.8. – <i>A posição adoptada</i> .....	211
5. – <i>NATUREZA DO PODER DISCRICIONÁRIO</i> .....	213
6. – <i>O CONTROLO JURISDICIONAL DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA DISCRICIONÁRIA</i> .....	215
7. – <i>AS GARANTIAS DOS PARTICULARES PERANTE OS PODERES DISCRICIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO</i> ....	217
<b>PARTE IV – A ACTIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO</b> .....	221
<b>CAPÍTULO VII – OS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS</b>	225
1. – <i>CONCEITO</i> .....	225
2. – <i>CLASSIFICAÇÃO</i> .....	227
2.1. – <i>Classificação com base no âmbito da respectiva eficácia</i> .....	227
2.2. – <i>Regulamentos gerais (externos) e regulamentos especiais (externos e internos)</i> .....	229
2.3. – <i>A classificação dos regulamentos gerais externos quanto à sua relação com a lei</i> .....	231
2.3.1. – <i>A relação dos regulamentos com a lei</i> .....	231
2.3.2. – <i>Classificação dos regulamentos em função do seu grau de dependência em relação à lei</i>	234
2.3.3. – <i>Admissibilidade das diferentes categorias de regulamentos</i> .....	239
3. – <i>FUNDAMENTO DO PODER REGULAMENTAR</i> .....	243
4. – <i>LIMITES DO PODER REGULAMENTAR</i> .....	244
5. – <i>HIERARQUIA E APLICAÇÃO DOS REGULAMENTOS</i> .....	250
6. – <i>CONTROLO CONTENCIOSO DOS REGULAMENTOS</i> .....	252

<b>CAPÍTULO VIII – O ACTO ADMINISTRATIVO</b> .....	255
1. – <i>O CONCEITO DE ACTO ADMINISTRATIVO</i> .....	255
1.1. – Enquadramento.....	255
1.2. – As divergências que subsistem.....	257
1.3. – A doutrina e a jurisprudência portuguesas tradicionais.....	258
1.4. – Crítica à concepção tradicional.....	260
1.5. – O conceito defendido de acto administrativo (na linha de Rogério Soares).....	261
1.6. – Exclusão dos actos instrumentais.....	275
1.7. – O conceito de acto administrativo no CPAM.....	275
1.8. – O conceito de acto administrativo impugnável.....	278
2. – <i>FUNÇÕES DO ACTO ADMINISTRATIVO FORMAL</i> .....	279
3. – <i>A DEFINITIVIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO:         EVOLUÇÃO E IMPORTÂNCIA ACTUAL</i> .....	280
3.1. – Para a doutrina e jurisprudência portuguesas tradicionais.....	280
3.1.1. – <i>Definitividade em sentido horizontal ou                         procedimental</i> .....	281
3.1.2. – <i>Definitividade em sentido material ou                         substancial</i> .....	281
3.1.3. – <i>Definitividade em sentido vertical ou                         competencial</i> .....	282
3.2. – Crítica à concepção tradicional de definitividade.....	282
3.3. – A situação actual em Portugal.....	284
3.4. – A situação na RAEM.....	284
3.5. – Uma definitividade meramente vertical.....	286
4. – <i>CLASSIFICAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</i> .....	289
4.1. – Actos que influem sobre um status.....	289
4.2. – Actos que provocam situações de desvantagem.....	289



4.3. – Actos que desencadeiam benefícios ou que provocam situações de vantagem .....	290
4.3.1. – <i>Concessões</i> .....	290
4.3.2. – <i>Autorizações</i> .....	292
4.3.2.1. – Autorizações nas relações entre a Administração e os particulares ...	292
4.3.2.1.1. – Dispensas .....	292
4.3.2.1.2. – Autorizações constitutivas de direito ou autorizações-licença.....	293
4.3.2.1.3. – Autorizações permissivas ou autorizações propriamente ditas	293
4.3.2.2. – Autorizações nas relações entre órgãos administrativos .....	294
4.3.2.2.1. – Autorizações constitutivas de legitimação .....	294
4.3.2.2.2. – Aprovações .....	296
4.4. – Actos que operam sobre actos administrativos precedentes ou actos administrativos de segundo grau .....	296
5. – <i>O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO</i> .....	300
5.1. – Noção e âmbito .....	300
5.2. – Concepção adjectiva do procedimento .....	302
5.3. – Principais notas caracterizadoras.....	303
5.3.1. – <i>Conjugação de um acto administrativo com vários actos instrumentais</i> .....	303
5.3.2. – <i>Colaboração entre diferentes órgãos e agentes administrativos</i> .....	303

5.3.3. – <i>Participação dos particulares</i> .....	304
5.3.4. – <i>Composição (ponderação) de diversos interesses (públicos e privados)</i> .....	305
5.3.5. – <i>Tramitação</i> .....	305
5.3.6. – <i>Resultado jurídico unitário</i> .....	306
5.4. – A importância da figura do procedimento administrativo .....	307
5.5. – Distinção de figuras afins.....	308
5.5.1. – <i>Do processo administrativo (contencioso administrativo)</i> .....	308
5.5.2. – <i>Do acto complexo, acto-união ou Vereinbarung</i> .....	309
5.6. – Importância do CPAM na tramitação do procedimento	309
5.7. – Tipos de procedimentos .....	312
5.8. – As fases do procedimento.....	312
5.8.1. – <i>A fase preparatória</i> .....	314
5.8.1.1. – A fase inicial/de iniciativa.....	316
5.8.1.2. – A fase instrutória (instrução).....	317
5.8.1.2.1. – Os pareceres .....	319
5.8.1.3. – A audiência dos interessados .....	322
5.8.2. – <i>A fase de preparação (directa) da decisão</i> ..	324
5.8.3. – <i>A fase constitutiva ou decisória</i> .....	325
5.8.3.1. – O caso especial do silêncio: os actos “silentes” (deferimentos ou indeferimentos tácitos).....	327
5.8.4. – <i>A fase complementar (integrativa da eficácia)</i>	331
5.8.4.1. – Modalidades de actos integrativos	331
5.8.4.2. – A comunicação dos actos administrativos.....	332

---

6. –	<i>VALIDADE E EFICÁCIA DO ACTO ADMINISTRATIVO...</i>	333
6.1. –	Distinção entre validade e eficácia .....	334
6.2. –	Actos de eficácia instantânea e actos de eficácia duradoura .....	336
6.3. –	O problema da contagem da eficácia do acto .....	336
6.4. –	A suspensão e a cessação da eficácia.....	338
7. –	<i>A FORÇA JURÍDICA DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS...</i>	339
7.1. –	A concepção oitocentista da executoriedade – crítica actual deste entendimento.....	339
7.2. –	O alargamento do conceito de executoriedade pela doutrina e pela jurisprudência portuguesas .....	341
7.3. –	Concepção ou entendimento actual da executoriedade: distinção de conceitos próximos ....	341
7.4. –	Fundamento da executoriedade .....	343
7.5. –	O âmbito de aplicação da executoriedade .....	343
7.6. –	A executoriedade no Código do Procedimento Administrativo de Macau .....	345
7.7. –	O procedimento de execução e as garantias dos particulares.....	347
8. –	<i>A VALIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO.....</i>	348
8.1. –	Validade e legitimidade do acto administrativo.....	348
8.2. –	Validade e eficácia do acto administrativo .....	349
8.3. –	Tipos de invalidade do acto administrativo e respectivo regime jurídico .....	350
8.3.1. –	<i>As situações de nulidade dos actos administrativos .....</i>	351
8.3.2. –	<i>O regime da nulidade .....</i>	353
8.3.3. –	<i>O regime da anulabilidade .....</i>	355

8.3.4. – <i>As invalidades mistas</i> .....	356
8.3.5. – <i>A inexistência como tipo de invalidade</i> .....	357
9. – <i>ESTRUTURA E VÍCIOS DO ACTO ADMINISTRATIVO – A PROPOSTA DE ROGÉRIO SOARES</i> .....	358
10. – <i>A ESTRUTURA DO ACTO ADMINISTRATIVO</i> .....	359
10.1. – <i>O sujeito: noção e requisitos de validade</i> .....	359
10.2. – <i>O objecto: noção e requisitos de validade</i> .....	361
10.3. – <i>A estatuição: noção e requisitos de validade</i> .....	362
10.3.1. – <i>O fim: noção e requisitos de validade</i> .....	363
10.3.2. – <i>O conteúdo: noção e requisitos de validade</i> 363	
10.3.2.1. – <i>O conteúdo (cont.). As cláusulas acessórias</i> .....	364
10.3.2.1.1. – <i>A condição</i> .....	365
10.3.2.1.2. – <i>O termo</i> .....	366
10.3.2.1.3. – <i>O modo</i> .....	366
10.3.2.1.4. – <i>A reserva</i> .....	367
10.3.2.2. – <i>Relação do conteúdo com o fim</i> ... 367	
10.3.3. – <i>O procedimento: noção e requisitos de validade</i> .....	368
10.3.4. – <i>A forma: noção e requisitos de validade</i> .....	369
10.3.4.1. – <i>O dever de fundamentação</i> .....	370
11. – <i>OS VÍCIOS DO ACTO ADMINISTRATIVO E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS</i> .....	372
11.1. – <i>Vícios relativos ao sujeito</i> .....	372
11.2. – <i>Vícios relativos ao objecto</i> .....	375
11.3. – <i>Vícios relativos à estatuição</i> .....	375
11.3.1. – <i>Vícios materiais ou substanciais</i> .....	376
11.3.1.1. – <i>Relativos ao fim</i> .....	376

11.3.1.2. – Relativos ao conteúdo.....	377
11.3.2. – <i>Vícios formais</i> .....	378
11.3.2.1. – Relativos ao procedimento.....	378
11.3.1.2. – Relativos à forma.....	379
<b>CAPÍTULO IX – O CONTRATO ADMINISTRATIVO – ANÁLISE DO INSTITUTO NO DIREITO DA RAEM</b> .....	381
1. – <i>INTRODUÇÃO</i> .....	381
2. – <i>DO PROBLEMA DA ADMISSIBILIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO À SUA CONSAGRAÇÃO COMO INSTRUMENTO GERAL DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA</i> .....	382
3. – <i>NOÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO</i> .....	390
4. – <i>DISTINÇÃO DE OUTRAS FIGURAS</i> .....	393
5. – <i>A AUTONOMIA PROCESSUAL E A AUSÊNCIA DE AUTONOMIA PROCEDIMENTAL NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</i> .....	396
6. – <i>UTILIZAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO</i> .....	397
7. – <i>REGIME PÚBLICO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO</i> . 400	
7.1. – Poder de modificação unilateral do conteúdo das prestações.....	401
7.2. – Poder de direcção da execução.....	404
7.3. – Poder de rescisão unilateral.....	404
7.4. – Poder de fiscalização da execução do contrato.....	406
7.5. – Poder de aplicação de sanções.....	407
7.6. – Garantia de igualdade entre a Administração e o co- contratante .....	407
8. – <i>TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</i> .....	408
8.1. – Contratos típicos e contratos atípicos .....	408
8.2. – Contratos paritários e contratos de subordinação .....	409

8.3. – Contratos de colaboração, de atribuição e de coordenação .....	409
8.4. – Contratos com objecto passível de acto administrativo e contratos com objecto passível de contrato de direito privado.....	411
8.5. – Outras classificações.....	411
9. – <i>CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS</i> .....	412
9.1. – Empreitada de obras públicas .....	412
9.2. – Concessão de obras públicas .....	415
9.3. – Concessão de serviços públicos.....	416
9.4. – Concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar.....	419
9.5. – Fornecimento contínuo .....	423
9.6. – Prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública .....	424
9.7. – Outros contratos administrativos .....	425
10. – <i>O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉ-CONTRATUAL</i> .....	427
10.1. – Generalidades .....	428
10.2. – Regras sobre a tramitação procedimental .....	429
10.3. – Regras especiais sobre a escolha do co-contratante .	430
11. – <i>O CONTENCIOSO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</i> .....	434
11.1. – Generalidades; a acção sobre contratos administrativos do CPAC .....	434
11.2. – Objecto da acção.....	436
11.3. – Competência .....	438
11.4. – Legitimidade e prazo .....	439
11.5. – Sentenças .....	442
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	443