



澳門理工學院
Instituto Politécnico de Macau
Macao Polytechnic Institute

PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MÓDULO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

2012.03.26 a 30
Prof. Doutor Sérvulo Correia
(Faculdade de Direito da
Universidade de Lisboa)



PRELIMINARES

A. Apresentação dos participantes.

B. Metodologia:

- i. Breve justificação do programa: escolha dos temas e sua ordenação sistemática;**
- ii. A síntese possível entre a informação e a problematização;**
- iii. Perspetiva: o Direito Administrativo de Macau sobre o pano de fundo das tendências evolutivas convergentes dos Direitos Administrativos contemporâneos;**
- iv. A diferença de tradições jurídicas e as barreiras linguísticas;**
- v. Utilização por sistema do Direito positivo relevante;**
- vi. Participação dos estudantes;**
- vii. A bibliografia.**



PROGRAMA

- I. Conceito, natureza e âmbito, áreas de regulação e fontes do Direito Administrativo.**
- II. O Direito da organização administrativa: princípios gerais, estruturas e relações inter-administrativas;**
- III. Atividade administrativa: princípios gerais, procedimento e formas típicas de conduta administrativa;**
- IV. O regulamento administrativo: natureza, espécies e regime geral.**
- V. Ato administrativo: natureza, espécies e regime geral.**
- VI. Contrato administrativo: natureza, espécies e regime geral.**
- VII. Garantias procedimentais dos administrados.**
- VIII. Garantias contenciosas dos administrados.**



SIGLAS E ABREVIATURAS

CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPAC	Código de Processo Administrativo Contencioso
EA	Estatuto do Advogado
EM	Estatuto dos Magistrados
LB	Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China
OJ	Lei de Bases da Organização Judiciária
RAEM	Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China
TA	Tribunal Administrativo
TSI	Tribunal de Segunda Instância
TUI	Tribunal de Última Instância



BIBLIOGRAFIA BÁSICA

A. MANUAIS E MONOGRAFIAS

- CRAIG, Paul, *Administrative Law*, 6.^a ed., London: Sweet & Maxwell, 2008.
- FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, I, 2.^a ed., Almedina: Coimbra, 1994; II, com a colaboração de PEDRO MACHETE e LINO TORGAL, Reimp. da 2.^a ed., 2012.
- GONÇALVES, Pedro, *O Contrato Administrativo – Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*, Almedina: Coimbra, 2003.
 - *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Almedina: Coimbra, 2005.
- KIRKBY, Mark, *Contratos sobre o Exercício de Poderes Públicos*, Coimbra Editora: Coimbra, 2011.
- LEYLAND, Peter / ANTHONY, Gordon, *Textbook on Administrative Law*, 6.^a ed., Oxford University Press, 2009.
- MASHAW, Jerry L., *Due Process in the Administrative State*, Yale University Press, 1985.
- MAURER, Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 16.^a ed., C.H. Beck: München, 2006.
- MONIZ LOPES, Pedro, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa*, Almedina: Coimbra, 2011.
- PEREIRA DA SILVA, Vasco, *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Almedina: Coimbra, 1996.
- REBELO DE SOUSA / SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, I, Dom Quixote: Lisboa, 2004; III, 2006; *Contratos Públicos*, 2008; *Responsabilidade Civil Administrativa*, 2008.
- SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Reimp., Almedina: Coimbra, 2003.
 - *Direito do Contencioso Administrativo*, I, Lex: Lisboa, 2005.
- STRAUSS, Peter, *Administrative Justice in the United States*, Carolina Academic Press: Durham, 2002.
- VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa*, 10.^a ed., Almedina: Coimbra, 2009.
- WARREN, Kenneth, *Administrative Law in the Political System*, 3.^a ed., Prentice Hall: New Jersey, 1997.



BIBLIOGRAFIA BÁSICA

B. COLECTÂNEAS

- *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Almedina: Coimbra, 2010.
- *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Vols. I, II, III e IV, Coimbra Editora: Coimbra, 2010.
- *Estudos em Memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, Vol. I, Coimbra Editora: Coimbra, 2011.
- ANTHONY, Gordon / AUBY, Jean-Bernard / MORISON, John / ZWART, Tom, *Values in Global Administrative Law*, Hart Publishing: Oxford and Portland, 2011.



I

CONCEITO, NATUREZA E ÂMBITO, ÁREAS DE REGULAÇÃO E FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

§ 1.º - Conceito e natureza do Direito Administrativo.

§ 2.º - Âmbito do Direito Administrativo.

§ 3.º - Estádios do desenvolvimento do Direito Administrativo.

§ 4.º - Áreas de normação pelo Direito Administrativo contemporâneo.

§ 5.º - Fontes do Direito Administrativo da RAEM.



§ 1.º

CONCEITO E NATUREZA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A. DEFINIÇÃO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

1. *A dificuldade e a variabilidade do conceito*

- As diferentes tradições jurídicas nacionais e os diversos estádios de desenvolvimento do Direito Administrativo;
- A sobreposição parcial e a osmose com outros ramos do Direito;
- A relativa indeterminação dos sentidos orgânico e funcional de administração pública;
- A multiplicidade de definições.



A. DEFINIÇÃO DE DIREITO ADMINISTRATIVO (CONT.)

2. *Uma definição pela negativa*

- Uma definição assente no princípio constitucional da separação de poderes;
- **Definição:** Direito Administrativo é o ramo do Direito Público constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização e a atividade do Estado e não têm por objeto principal nem a função legislativa, nem a função jurisdicional.
- **Crítica:** uma «concha vazia», que nada diz de concreto sobre pontos de referência formais e substantivos do Direito Administrativo. Não conta com a atividade política não legislativa (LB, art. 19.º: «atos do Estado»).



A. DEFINIÇÃO DE DIREITO ADMINISTRATIVO (CONT.)

3. *Uma definição pela positiva*

- **Definição: Direito Administrativo é o ramo do Direito Público constituído pelo sistema de normas jurídicas que, em termos específicos, regulam a organização e a atividade da Administração Pública, disciplinam as relações procedimentais, substantivas e processuais daquela com os particulares e asseguram a responsabilidade democrática da Administração.**
- **Quatro ideias-chave para concretizar o fenómeno jurídico-administrativo: a organizatória, a funcional, a relacional e a da responsabilidade democrática (*accountability*)**



B. NATUREZA ESTATUTÁRIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO

- **Direito estatutário**: aquele Direito que apenas regula, e em termos específicos, a organização, a atuação e as relações de certa classe de sujeitos, subtraindo-os nessa medida ao Direito aplicável ao comum das pessoas.
- O estatuto em causa não é puramente unilateral: o Direito Administrativo é também o **Direito dos direitos, interesses legalmente protegidos, deveres e sujeições dos particulares** cujas esferas jurídicas se entrecruzam com a realização de interesses públicos.
- De todo o modo, a **natureza estatutária** do Direito Administrativo pressupõe como base uma **noção de Administração Pública em sentido orgânico**.



C. «ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA» E «administração pública»

- A Administração Pública: uma realidade de natureza orgânica, mais fácil de descrever parcela a parcela do que de definir sincreticamente.
- Fatores de delimitação tendencial da Administração Pública: a vinculação finalística; a tipicidade dos modelos organizatórios; as formas típicas de conduta; a responsabilidade democrática (*accountability*).
- A administração pública: uma realidade de natureza funcional, traduzida no exercício de poderes-deveres de promoção contínua de interesses públicos primariamente definidos pela lei, apoiado na prerrogativa de autotutela declarativa, dependente de habilitação normativa e sujeito ao emprego obrigatório de procedimentos jurídicos e formas típicas de conduta.



D. AS RELAÇÕES JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS

- A substituição de uma visão vertical por uma visão horizontal da atividade administrativa: os particulares enquanto sujeitos de direitos e deveres e não enquanto meros objetos do exercício do poder administrativo.
- As relações jurídicas administrativas
 - procedimentais;
 - substantivas;
 - processuais.
- As relações multipolares.
- As relações jurídicas administrativas enquanto âmbito material da jurisdição administrativa:

OJ, art. 30.º, 1: «O Tribunal Administrativo é competente para dirimir litígios emergentes de relações jurídicas administrativas, fiscais e aduaneiras».



E. A RESPONSABILIDADE DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO

- O corpo de normas de Direito Administrativo estrutura-se por forma a assegurar a responsabilidade democrática (*accountability*) da Administração.
- Princípio democrático (Estado de Direito democrático):
 - Democracia representativa e participativa;
 - Democracia económica e social:
 - ↓ instrumento de autenticidade da democracia representativa e participativa;
 - ↓ «princípio de possibilidade».



E. A RESPONSABILIDADE DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO (CONT.)

i. Democracia participativa → responsabilidade democrática da Administração
(*accountability*)

ii. Cidadãos em geral:

- meios de informação
 - meios de intervenção
- } sobre o exercício do
poder administrativo



E. A RESPONSABILIDADE DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO (CONT.)

iii. Processo comunicativo contínuo de escrutínio, discussão, aceitação ou rejeição de soluções e medidas administrativas, pelos cidadãos.

iv. Administração: transparência \ diálogo

Duplo dever

- de levar a cabo as tarefas administrativas

- de dar conta, ao público em geral e aos cidadãos que lho solicitem pelos meios apropriados, do modo como se desincumbiu.

Exemplos: CPA, artigos 63.º a 67.º;

artigos 114.º a 116.º.



§ 2.º

ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A. DIREITO ADMINISTRATIVO: UM RAMO DO DIREITO PÚBLICO

- Dificuldades na delimitação do Direito Público

Critérios da sujeição (poderes de autoridade), dos sujeitos, do interesse: limitações e necessidade da sua aplicação conjugada à luz das situações.

- As dificuldades suscitam-se não tanto quanto à qualificação de normas isoladas, mas a propósito do âmbito a que pertence o caso concreto e da escolha das normas a ele aplicáveis (problema de ordenação mais do que de qualificação).

- Indispensabilidade, na prática jurídica, das categorias do Direito Público e do Direito Privado.

Exemplo: ↓ CPA, art. 110.º (conceito de ato administrativo).

↓ As diversas normas apoiadas nos conceitos de gestão pública e de gestão privada (Ex: OJ, art.30.º, n.º2, 3), IV); CPA, art. 2.º; n.ºs 1, 4 e 5).



B. «GESTÃO PÚBLICA» E «GESTÃO PRIVADA»: A ESTRUTURA DUALISTA DO REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- O Direito Administrativo como o direito comum da organização e da função administrativa.

Negada a sua especialidade em relação ao Direito Privado, fica afastada a incidência de normas deste último sem a intermediação de uma norma de receção.

Ex.: CPA, art. 172.º, n.º 2 e n.º 3, b)



B. «GESTÃO PÚBLICA» E «GESTÃO PRIVADA»: A ESTRUTURA DUALISTA DO REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CONT.)

- Gestão privada

Situações jurídicas da Administração abrangidas pelo âmbito de incidência do Direito Privado.

Ex.: CPA, art. 2.º, n.º 4.

«A contrario»: gestão pública

Ex.: CPA, art. 2.º, n.º 1 e n.º 5.

CPAC, art. 97.º, e) e 117.º (responsabilidade por prejuízos decorrentes de atos de gestão pública).



C. O DIREITO ADMINISTRATIVO E OS OUTROS RAMOS DO DIREITO PÚBLICO

- Direito Administrativo e Direito Constitucional

i. Direito constitucional administrativo

↓ princípios organizatórios
Ex.: LB, arts. 12.º, 16.º, 22.º.

↓ princípios fundamentais da atividade administrativa
Ex.: LB, art. 65.º: legalidade administrativa;
arts. 25.º a 43.º: igualdade;
arts. 36.º e 86.º: controlo jurisdicional da administração.

↓ direitos fundamentais
padrões de constitucionalidade das normas jurídicas administrativas;
padrões de controlo da discricionariedade.



C. O DIREITO ADMINISTRATIVO E OS OUTROS RAMOS DO DIREITO PÚBLICO (CONT.)

ii. Direito administrativo constitucional

- O Direito Administrativo como «Direito Constitucional concretizado» (Fritz Werner)
- Necessidade de concretização de muitas formulações constitucionais sobre a estrutura e o exercício do poder executivo e as posições dos particulares em face deste.
- O Direito Constitucional como padrão de validade e de interpretação do Direito Administrativo.



C. O DIREITO ADMINISTRATIVO E OS OUTROS RAMOS DO DIREITO PÚBLICO (CONT.)

- Direito Administrativo e Direito Internacional Público

Fontes indiretas segundo um sistema de transformação

Art. 40.º LB: «As disposições que sejam aplicáveis a Macau, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, bem como das convenções internacionais de trabalho, continuam a vigorar e são aplicadas mediante leis da Região Autónoma Especial de Macau».



§ 3.º

ESTÁDIOS DO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

A. SIGNIFICADO DOS «ESTÁDIOS DE DESENVOLVIMENTO»

- Uma caracterização de períodos sucessivos em função das tarefas dominantes da administração e dos meios técnico-jurídicos da sua realização;
- Modelos simplificados em torno de «ideias-força»;
- Em cada novo estágio, mantêm-se características dos estádios anteriores, que se combinam com novas realidades;
- Diferenciação dos processos evolutivos em função de distintas tradições e culturas e da maior ou menor rapidez com que se reconheceu a emergência do Direito Administrativo como ramo autónomo do Direito.



B. EUROPA CONTINENTAL

i. administração ablativa ou agressiva (*Eingriffsverwaltung*)

- a lei como mero limite do poder;
- o ato administrativo como figura central;
- a polícia administrativa como área central da atividade administrativa.

ii. administração ampliativa ou prestadora (*Leistungsverwaltung*)

- a reserva de lei a par da precedência de lei;
- o regulamento;
- o contrato administrativo;
- o plano;
- a saúde, a segurança social, a educação, o urbanismo e habitação, a promoção do desenvolvimento económico como áreas relevantes da atividade administrativa.



B. EUROPA CONTINENTAL (CONT.)

iii. administração orientadora, garante e infraestrutural

(Lenkungs-, Gewährleistungs- und Infrastrukturverwaltung)

- maior abertura das normas legislativas e incremento do papel do regulamento;
- intensificação do controlo jurisdicional do regulamento;
- relações jurídicas administrativas multipolares;
- ato administrativo de efeitos múltiplos;
- contratos administrativos de programa e de delegação de serviços;
- reforço axiológico e estrutural da procedimentalização da atividade administrativa;
- o mercado, as atividades financeiras, os serviços de interesse económico geral como áreas privilegiadas de regulação;
- as autoridades administrativas independentes.



C. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Construção gradual do Direito Administrativo pela jurisprudência.

- i. **Concentração da jurisprudência sobre temas do Direito Constitucional (administrativo) organizatório.**

(Independência até cerca dos anos 20 do Século XX)

Teorias da separação de poderes e da delegação.



C. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (CONT.)

ii. Controlo jurisdicional (*judicial review*) da atividade das agências.

(Anos 20 e 30 do Século XX)

Tentativa, pelos tribunais, de determinação do papel consentido pela Constituição às agências no sistema político.



C. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (CONT.)

iii. Viragem da atenção jurisprudencial para os procedimentos administrativos e as formas de decisão.

(Anos 40 a 60 do Século XX)

«*rule making*»

«*order making*» (*adjudication*)

«*Administrative Procedure Act*», de 1946: não tem por finalidade densificar o princípio constitucional do *due process of law*. Os requisitos que deste princípio decorrem e o seu campo de aplicação são determinados pelos tribunais à luz das circunstâncias dos casos.



C. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (CONT.)

iv. Aprofundamento do exame jurisdicional dos procedimentos informais.

(A partir dos anos 60 do Século XX)

Ponderação dos valores da *fairness*, *efficiency* e da *effectiveness* como modo de concretização do princípio constitucional do «*due process of law*» na área do procedimento administrativo.

Os *leading cases* do Supremo Tribunal Federal: *Goldberg v. Kelly* (1970) e *Mathews v. Eldridge* (1976).



C. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (CONT.)

- v. Atenção à complexidade do procedimento de elaboração de regulamentos pelas agências.

(A partir dos anos 90 do Século XX)

Ações populares movidas por associações representativas de interesses; emprego pelos tribunais da *hard look rationale*: exame não apenas da legalidade dos procedimentos, mas também da qualidade da instrução levada a cabo pelas agências sob a perspectiva da sua aptidão para assegurar tecnicamente a racionalidade das opções (A decisão *State Farm* (1983)).



C. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (CONT.)

vi. Desregulação.

(A partir da presidência de Ronald Reagan)

Reação contra a onnipresença da regulação pelas agências, vista como demasiado limitativa da livre iniciativa e «*cost-ineffective*».

Retorno dos tribunais às problemáticas da separação de poderes, delegação e legalidade.



§ 4.º

**ÁREAS DE NORMAÇÃO PELO DIREITO ADMINISTRATIVO
CONTEMPORÂNEO**

- **Intensificação do enquadramento da vida socio-económica pelo Direito Administrativo: a oscilação pendular entre regulação e desregulação;**
- **Privatização e regulação;**
- **O Direito Administrativo geral e os Direitos Administrativos especiais: sua aplicação conjugada.**



- **Objeto de Direitos Administrativos especiais nos nossos dias:**
 - **ordenamento do território, urbanismo, ambiente, património cultural;**
 - **água, saneamento e resíduos;**
 - **energia, telecomunicação e correios;**
 - **rádio e televisão;**
 - **transportes aéreos, marítimos, ferroviários e rodoviários;**
 - **trabalho, emprego, segurança social;**
 - **ensino e formação;**
 - **saúde e produtos farmacêuticos;**
 - **desporto;**
 - **agricultura, pesca e mineração;**
 - **polícia, fronteiras e estrangeiros.**

etc ...



§ 5.º

FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO DA RAEM

A. NOÇÃO DE FONTES DE DIREITO

Fonte { - Formal;
- Material.

Fonte { - Imediata;
- Mediata: certas convenções internacionais (LB, art. 40.º).

B. ELENCO DAS FONTES DE DIREITO DA ORDEM JURÍDICA DA RAEM

Constituição da República Popular da China.

Lei Básica, outras Leis nacionais, Leis regionais, decretos-leis, regulamentos, demais atos normativos (LB, art. 8.º).



C. AS LEIS

i. Lei Básica (LB)

Adotada em 31.03.1993 pela Assembleia Popular Nacional da República Popular da China e promulgada pelo Decreto n.º 3 do Presidente da República Popular da China para entrar em vigor em 20.12.1999.

Valor constitucional material para a RAEM.

- **Parâmetro de validade das leis regionais:**
«Nenhuma lei, decreto-lei, regulamento administrativo ou ato normativo da Região Administrativa Especial de Macau pode contrariar esta Lei» (LB, art. 11.º).
- **Enunciação dos Direitos e dos Deveres Fundamentais**
(LB, arts. 24.º a 44.º).
- **Estrutura política**
(LB, arts. 45.º, s.)



C. AS LEIS (CONT.)

i. Lei Básica (Cont.)

- Expressão imediata dos valores jurídicos básicos nos planos económico, social e cultural

(LB, arts. 11.º e 103.º a 134.º)

ii. Outras leis nacionais

As leis nacionais indicadas no Anexo III à LB: aplicadas localmente mediante publicação ou ato legislativo da RAEM

(LB, art. 18.º)



C. AS LEIS (CONT.)

iii. As leis aprovadas pela Assembleia Legislativa da RAEM

(LB, art. 71.º, 1)

Iniciativa:

- projetos de lei dos deputados à Assembleia Legislativa (LB, art. 75.º);
- propostas de lei do Governo (LB, art. 64.º, n.º 5).

iv. As leis em vigor em Macau antes do início da vigência da LB

Salvo naquilo em que contrariem a LB (art. 8.º).



D. OS DECRETOS-LEIS

- Apenas os vigentes em Macau antes da entrada em vigor da LB (LB, art. 8.º).
- Os únicos atos normativos de competência do Governo da RAEM são os regulamentos administrativos (LB, art. 64.º, n.º 5).
- Diferença entre um decreto-lei e um regulamento administrativo do Governo.



E. OS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

- **Definição:** «*Norma jurídica de caráter geral e execução permanente, de grau hierarquicamente inferior ao dos atos legislativos, dimanada de uma autoridade administrativa sobre matéria própria do Direito Administrativo*».

- **Competência regulamentar** atribuída na LB:
 - do Chefe do Executivo: art. 50.º, 5;
 - do Governo: arts. 64.º, 5; 129.º.



F. ORDENS EXECUTIVAS

LB, art. 50.º, n.º 4

A LB não tipifica este ato.

G. PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

- Natureza.
- Importância.
- Valor hierárquico.



II

O DIREITO DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: PRINCÍPIOS GERAIS, ESTRUTURAS E RELAÇÕES INTER-ADMINISTRATIVAS

§ 6.º - Princípios gerais da organização administrativa.

§ 7.º - As estruturas: sujeitos, órgãos e poderes.

§ 8.º - As relações inter-administrativas.



§ 6.º

PRINCÍPIOS GERAIS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A. PARTICIPAÇÃO

- **Princípio do Estado de Direito Democrático** —→ **princípio democrático**
—→ **democracia participativa** —→ **administração democrática** :

**direito de tomar parte na direção dos
assuntos públicos**

- **por intermédio de representantes
livremente eleitos**
- **diretamente**



A. PARTICIPAÇÃO (CONT.)

Administração democrática = Administração participada

- ↙ titularidade e exercício de capacidade eleitoral, ativa e passiva, na constituição de órgãos da Administração;

- ↙ Participação cívica - ou desinteressada
direito de petição - direito de acesso aos arquivos e registos administrativos: LB, art. 21.º; CPA, arts. 11.º, n.º1, b) e 67.º; Lei n.º 5/94/M, de 1 de Agosto.

- ↙ Participação interessada
CPA, arts. 10.º e 93.º s.



B. DESCENTRALIZAÇÃO

- i. Em sentido próprio, «descentralização» é a descentralização territorial:

Faculdade de auto-administração de populações de circunscrições territoriais inferiores ao Estado por modo a institucionalizar a sua autonomia, ou seja, capacidade de decidir sobre os seus interesses próprios sem intromissão alheia (LB, art. 16.º).

A Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China constitui um caso de autonomia político-administrativa.

Autonomia política, visto possuir um órgão legislativo de composição maioritariamente eletiva.

Autonomia administrativa, visto dispor de poder executivo próprio (LB, art. 2.º), que prossegue por si os interesses públicos próprios da população da Região (LB, art. 16.º) sem interferência das Administrações dependentes do Governo Popular Central, províncias ou outras regiões autónomas (LB, art. 22.º).



B. DESCENTRALIZAÇÃO (CONT.)

ii. Descentralização territorial meramente administrativa: autonomia local.

O sistema administrativo de Macau não compreende a autonomia local: é descentralizado na sua génese, mas não no seu interior:

LB, art. 95.º : os «órgãos municipais» são, como o seu nome diz, órgãos da RAEM e não correspondem a pessoas coletivas públicas de âmbito local dotadas de autonomia administrativa.



B. DESCENTRALIZAÇÃO (CONT.)

iii. Devolução de poderes («descentralização institucional»)

Criação de pessoas coletivas públicas para prossecução especializada, com um certo grau de autonomia funcional, de atribuições da pessoa coletiva de base territorial instituinte.

CPA, art. 15.:

- institutos públicos;
- associações públicas.



C. DESCONCENTRAÇÃO

DEFINIÇÃO: *A deslocação de competências, no âmbito da própria pessoa coletiva pública, dos órgãos centrais para os órgãos periféricos, dos órgãos superiores para os órgãos inferiores.*

Não é incompatível com a centralização; a sua virtualidade é a de permitir um processo de decisão mais racional, ao colocar os serviços e os decisores mais próximos dos cidadãos com os quais se estabelecem relações jurídicas administrativas.



C. DESCONCENTRAÇÃO (CONT.)

Instrumentos por excelência da desconcentração administrativa:

- A criação de serviços locais da Administração central
LB, art. 95.º («órgãos municipais»);
- A delegação de poderes.



§ 7.º

AS ESTRUTURAS : SUJEITOS, ÓRGÃOS E PODERES

A. SUJEITOS

i. Pessoas coletivas públicas

- A Administração Pública é constituída primacialmente (mas não exclusivamente) por pessoas coletivas públicas (também se pode dizer «pessoas coletivas de direito público» ou «entes públicos»).

- Conceito de «pessoa coletiva pública» :
Uma qualificação difícil quando não é feita diretamente pela lei (a solução preferível do ponto de vista da legística);
Necessário conjugar vários traços, nenhum dos quais absolutamente determinante: criação por ato do poder público; sujeição ao controlo do Estado; titularidade de poderes de autoridade; vinculação estatutária à prossecução de interesses públicos.



A. SUJEITOS (CONT.)

- Importância da qualificação como pessoa coletiva pública

↙ Frequentemente, a lei reserva certas disciplinas nela contidas às pessoas coletivas públicas, mas sem as nomear especificamente.

Ex. OJ, art. 30.º, n.º 2, 3), IV);

↙ A gestão pública como regra geral para as pessoas coletivas públicas.



A. SUJEITOS (CONT.)

ii. Pessoas coletivas públicas na Administração Pública na/da Região Administrativa Especial de Macau

a. Administração direta

Os órgãos e serviços com competência administrativa integrados na pessoa coletiva de população e território.

- Administração direta do Estado (República Popular da China)

LB, arts. 13.º, 14.º e 15.º: competências do Governo Popular Central.

- Administração direta da RAEM

(administração direta no âmbito da RAEM; administração autónoma no âmbito da RPC).

LB, arts. 61.º e 62.º : O Governo da RAEM e as suas Secretarias, Direções de Serviços, Departamentos e Divisões.

Organismos consultivos (art. 66.º).



A. SUJEITOS (CONT.)

b. Administração indireta

- Tipos de pessoas coletivas públicas na administração indireta da RAEM;
- A LB não as prevê;
- Referências episódicas, para efeito de aplicação eventual noutros diplomas - Ex.:
 - ↳ Institutos públicos: CPA, art. 15.º, b); OJ, art. 30.º, 2, 1, II.
 - ↳ Associações públicas: CPA, art. 15.º, b); OJ, art. 30.º, 2, 1, IV.
- Noção de instituto público;
- Noção de associação pública;
- Empresas públicas: *quid iuris* ?



A. SUJEITOS (CONT.)

iii. Pessoas coletivas privadas

Visão tradicional :

A Administração Pública é integrada apenas por pessoas coletivas públicas. Apesar de haver pessoas coletivas de direito privado incumbidas - por lei, por contrato ou pelos seus estatutos no quadro da lei - do exercício de atividades administrativas, elas fazem-no do exterior da Administração Pública.



A. SUJEITOS (CONT.)

Visão atual da maioria dos administrativistas:

Pluralidade do sistema administrativo: Administração Pública em forma privada.

A Administração Pública é integrada pelas entidades formalmente privadas, criadas pela Administração ou sob sua influência dominante, na medida em que participam no exercício da função administrativa.



A. SUJEITOS (CONT.)

iv. Pessoas coletivas privadas na Administração Pública da Região Administrativa Especial de Macau

a. Instituições particulares de interesse público

CPA, art. 2.º, n.º 3: os preceitos do CPA podem ser mandados aplicar, por lei, à sua atuação.

b. Pessoas coletivas de utilidade pública administrativa

OJ, art. 30.º, n.º 2, 1, V): os atos administrativos (em matéria administrativa (?)) praticados pelos seus órgãos estão sujeitos a recurso perante o Tribunal Administrativo.



A. SUJEITOS (CONT.)

DÚVIDAS (a dilucidar em face do Direito positivo da RAEM):

- «Instituições particulares de interesse público» e «pessoas coletivas de utilidade pública administrativa» são sinónimos?
- As «associações populares» (LB, art. 134.º) correspondem às categorias anteriores?



A. SUJEITOS (CONT.)

c. Entidades concessionárias

CPA, art. 2.º, 2; OJ, art. 30.º, n.º 2, 1), III) («Concessionários»)

Contratos de concessão:

- de exploração de jogos de fortuna ou azar;
- de obras públicas;
- de serviço público;
- de exploração de bens do domínio público.



B. ÓRGÃOS

- Uma criação recente, operada no Século XIX, para substituir uma outra técnica jurídica: a representação.

Representante e representado: dois sujeitos de direito diferentes.

Órgão: um elemento da pessoa coletiva, o que permite a imputação.

- *Conceito: «O elemento da pessoa coletiva que consiste num centro institucionalizado de poderes funcionais, a exercer sem dependência hierárquica pelo indivíduo ou pelo colégio de indivíduos que nele estiverem providos, com o objetivo de exprimir a vontade juridicamente imputável a essa pessoa coletiva».*
- O órgão não pode ser confundido com o suporte do órgão (*Organträger*).



B. ÓRGÃOS (CONT.)

- Órgãos
 - Singulares ; Ex.: Chefe do Executivo, LB, art. 45.º
 - Colegiais ; Ex.: Governo da RAEM, LB, arts. 62.º e 64.º

- Regras de funcionamento dos órgãos colegiais
 - CPA, arts. 16.º a 30.º



C. PODERES

- Atribuições

Os interesses públicos que constituem as finalidades a realizar por uma pessoa coletiva de direito público.

CPA, art. 122.º, 2, b) : São nulos os atos administrativos estranhos às atribuições da pessoa coletiva em que o seu autor se integre.



C. PODERES (CONT.)

- Competência

O conjunto de poderes funcionais de que se encontra investido por lei cada órgão ou agente de uma pessoa coletiva de direito público.

Prática de um ato administrativo no âmbito das atribuições da pessoa coletiva mas pertencente à competência de um órgão diferente: anulável, nos termos do art. 124.º CPA.



C. PODERES (CONT.)

- Poderes vinculados e poderes discricionários

Discricionariedade: *A liberdade concedida por lei à Administração de adotar um de entre vários comportamentos possíveis, escolhido, à luz das circunstâncias do caso, como o mais adequado à realização do interesse público protegido pela norma que a confere.*

Sentido de decisão autodeterminado segundo um juízo de oportunidade ou conveniência e não heterodeterminado pelas normas jurídicas aplicáveis.



C. PODERES (CONT.)

- Parâmetros de juridicidade no exercício do poder discricionário

- Limites externos

- ↓ competência;
- ↓ vinculação às regras de procedimento;
- ↓ conhecimento correto dos pressupostos de facto.

- Limites internos

- ↓ adstrição ao fim de interesse público visado pela norma de competência (CPAC, art. 21.º, n.º 1, e);
- ↓ os princípios da igualdade e proporcionalidade (CPA, art. 5.º), da justiça e da imparcialidade (CPA, art. 7.º) e da boa fé (CPA, art. 8.º) como parâmetros de controlo pela negativa.
- ↓ igualdade, praxis administrativa e redução da discricionariedade a zero.



D. A DELEGAÇÃO DE PODERES

- Instrumento de desconcentração
- *A permissão, baseada em habilitação normativa específica, pelo órgão competente para decidir sobre certa matéria, através de um ato de delegação, para que outro órgão ou agente exerça tal competência (CPA, art. 37.º, n.º 1).*
- Habilitações genéricas (CPA, art. 37.º, n.º 2 e 3).



D. A DELEGAÇÃO DE PODERES (CONT.)

- **Salvo disposição legal em contrário, o delegante pode autorizar o delegado a subdelegar (CPA, art. 38.º);**
- **O órgão ou agente delegado ou subdelegado deve mencionar essa qualidade no uso da delegação ou subdelegação (CPA, art. 40.º).**
- **O delegante ou subdelegante pode:**
 - a) **Emitir diretivas ou instruções vinculativas;**
 - b) **Avocar;**
 - c) **Revogar os atos praticados pelo delegado;**
 - d) **Revogar a delegação (CPA, arts. 41.º e 42.º).**
- **A delegação extingue-se:**
 - a) **Devido à mudança dos titulares do órgão delegante ou subdelegante ou do órgão delegado ou subdelegado;**
 - b) **Por caducidade (CPA, art. 42.º);**
 - c) **Por revogação.**



§ 8.º

AS RELAÇÕES INTERADMINISTRATIVAS

A. HIERARQUIA ADMINISTRATIVA

- **Conceito:**

O ordenamento dos serviços da Administração em unidades de grau sucessivo, cada uma das quais exerce poderes sobre as de escalão inferior.



A. HIERARQUIA ADMINISTRATIVA (CONT.)

- **Poderes hierárquicos:**
 - a) Poder de direção;
 - b) Poder de supervisão
 - por iniciativa própria;
 - em consequência de recurso hierárquico;
 - c) Poder de inspeção;
 - d) Poder de substituição.
- Ao contrário do que é frequente ler-se, o poder disciplinar, não é uma componente do poder hierárquico, visto se inscrever no âmbito das relações jurídicas administrativas externas.



B. TUTELA ADMINISTRATIVA

- Conceito:

O poder conferido ao órgão de uma pessoa coletiva de intervir na gestão de outra pessoa coletiva autónoma - autorizando ou aprovando os seus atos ou, excecionalmente, modificando-os, suspendendo-os ou revogando-os, fiscalizando os seus serviços ou suprindo a omissão dos seus deveres legais -, no intuito de coordenar os interesses próprios da tutelada com os interesses mais amplos representados pelo órgão tutelar.



B. TUTELA ADMINISTRATIVA (CONT.)

- Espécies de tutela administrativa:

↓ tutela corretiva

em regra: autorização ou aprovação da prática de certos atos

Exceccionalmente: revogação, suspensão, modificação ou substituição de actos (CPA, art. 164.º, n.ºs 2 e 4)

↓ tutela inspetiva

↓ tutela substitutiva

- Tutela de legalidade e tutela de oportunidade ou conveniência



C. SUPERINTENDÊNCIA

- **Conceito:**

O poder conferido a uma pessoa coletiva pública de fins múltiplos (RPC; RAEM) de definir os objetivos e guiar a atuação de outras pessoas coletivas públicas de fins singulares colocadas por lei sob a sua dependência.

- **Poder típico das situações de devolução de poderes.**
- **Pode coincidir com a tutela.**



III

ATIVIDADE ADMINISTRATIVA: PRINCÍPIOS GERAIS, PROCEDIMENTO E FORMAS TÍPICAS DE CONDUTA ADMINISTRATIVA

§ 9.º - Princípios gerais da atividade administrativa.

§ 10.º - Procedimento administrativo.

§ 11.º - As formas típicas de conduta administrativa.



§ 9.º

PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

A. OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E OS RESTANTES PRINCÍPIOS GERAIS

- O valor materialmente constitucional, em muitos Direitos nacionais e no Direito Global, de certos princípios de conduta administrativa (princípios fundamentais).



A. OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E OS RESTANTES PRINCÍPIOS GERAIS (CONT.)

- Exemplo no âmbito do «Direito Global»: o art. 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Direito a um tratamento imparcial e equitativo num prazo razoável.

O direito a um tratamento equitativo compreende, nomeadamente:

- o direito de audiência no procedimento;
- o direito de informação procedimental;
- o dever, por parte da Administração, de fundamentação das decisões.



B. PRINCÍPIOS DE NATUREZA PROCEDIMENTAL

Remissão para o § 10.º

C. PRINCÍPIOS DE NATUREZA SUBSTANTIVA

- *«Substantive due process».*

Princípios que devem ser levados em conta nas condutas administrativas e que não respeitam à organização sequencial de atos e formalidades mas, antes, à concretização de critérios materiais da justiça da decisão administrativa.



C. PRINCÍPIOS DE NATUREZA SUBSTANTIVA (CONT.)

- Exemplo de um reconhecimento de tais princípios ao nível constitucional.

Constituição da República Portuguesa (CRP):

art. 266.º

- « 1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé ».



C. PRINCÍPIOS DE NATUREZA SUBSTANTIVA (CONT.)

- Na ordem jurídica da RAEM, a LB, quase exclusivamente direcionada para os aspetos organizatórios, não enuncia princípios fundamentais da atividade administrativa.

Art. 129.º: Referência incidental ao «princípio da imparcialidade e da razoabilidade» no tocante à regulamentação da avaliação e qualificação profissional.

- A enunciação destes princípios é feita, a nível da legislação ordinária, no Código do Procedimento Administrativo (CPA) (arts. 3.º a 8.º).



C. PRINCÍPIOS DE NATUREZA SUBSTANTIVA (CONT.)

i. Princípio da legalidade

CPA, art. 3.º, 1

- Precedência de lei (programa descritivo e programa finalístico),
- Reserva de lei (princípio da competência).

ii. Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos residentes

CPA, art. 4.º

- A prossecução necessária do interesse público;
- A sua conjugação com o respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos



C. PRINCÍPIOS DE NATUREZA SUBSTANTIVA (CONT.)

iii. Princípio da igualdade

CPA, art. 5.º, 1

- Critérios de discriminação proibidos;
- Tratamento igual do igual e desigual do desigual;
- O elemento relacionador (que assegura a comparabilidade das situações) e a justificação material da razoabilidade da desigualdade de tratamento de situações com elementos comuns;
- As diretivas internas, a praxis administrativa e a redução da discricionariedade a zero (CPA, art. 114.º, n.º 1, e)).



C. PRINCÍPIOS DE NATUREZA SUBSTANTIVA (CONT.)

iv. Princípio da proporcionalidade

CPA, art. 5.º, 2

As três vertentes da proporcionalidade:

- adequação;
- necessidade;
- proporcionalidade em sentido estrito.

v. Princípio da justiça

CPA, art. 7.º

Uma ideia nuclear de dever-ser, subjacente às diversas concretizações principiológicas.



C. PRINCÍPIOS DE NATUREZA SUBSTANTIVA (CONT.)

vi. Princípio da imparcialidade

CPA, art. 7.º

- Um princípio também com uma vertente procedimental (ver adiante);

- Imparcialidade subjetiva

Ausência de «*bias*»: Câmara dos Lordes, «*caso Steevenage, Franklin v. Minister of Town and Country Planning*, [1948]

- Imparcialidade objetiva

Dever de levar à ponderação, no exercício de discricionariedade, os fatores relevantes e de não ponderar os irrelevantes

Na verdade, é poroso o limite entre as vertentes objetiva e subjetiva.



C. PRINCÍPIOS DE NATUREZA SUBSTANTIVA (CONT.)

vii. Princípio da boa fé

CPA, art. 8.º



§ 10.º

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

A. NOÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

NOÇÃO:

A estrutura sequencial, governada por princípios e regras jurídicas, de condutas dos órgãos da Administração Pública e dos particulares sujeitos de relações jurídicas administrativas, tendo por fim a preparação, adoção e execução de decisões através da reunião e processamento da informação relevante.



B. IMPORTÂNCIA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO COMO INSTITUTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL

- Recolha e processamento de dados, de forma pré-determinada, racional e sequencial, por modo a assegurar a preparação, emissão e (quando necessário) execução das várias formas de decisão administrativa (regulamento, ato administrativo e contrato administrativo);
- «Interface» para uma troca organizada de informação e opiniões entre órgãos e serviços da Administração e entre estes e os particulares titulares ou representantes de direitos e interesses legalmente protegidos que possam ser beneficiados ou prejudicados por uma decisão em vias de preparação;



B. IMPORTÂNCIA DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO COMO INSTITUTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL (CONT.)

- Matriz para a operação de ponderação (*balancing*) própria do exercício de discricionariedade (escolha e avaliação dos elementos relevantes da situação concreta e sua análise de acordo com os fins de interesse público visados e os princípios fundamentais da proporcionalidade, igualdade, boa fé, etc);
- Fator de legitimação do exercício do poder administrativo, graças à transparência e à participação, ou seja, à observância da responsabilidade democrática da Administração.



C. AS FUNÇÕES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

- i. A tripla razão de ser (*rationale*) do procedimento administrativo: garantística, efficientista e efetivadora de responsabilidade democrática;
- ii. A função garantística: os velhos princípios básicos do processo judicial («*audi alteram partem*» e «*nemo iudex in causa sua*»), hoje adaptados ao procedimento administrativo como princípios da participação e da imparcialidade;
 - As garantias procedimentais (ver Cap. VII) dão efetividade àqueles e a outros princípios e têm como finalidade direta a proteção dos direitos e dos interesses legalmente protegidos do indivíduo confrontado com o exercício do poder administrativo e, em última análise, a salvaguarda da sua dignidade de pessoa humana (*dignitary approach*).



C. AS FUNÇÕES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CONT.)

iii. A função efficientista (*administrative efficiency rationale*)

- Eficiência: um valor jurídico centrado na ideia de racionalidade na alocação dos recursos públicos.
CPA, art. 12.º: desburocratização da Administração Pública: celeridade, economia e eficiência das decisões.
- O procedimento administrativo como programa normativo, visando um equilíbrio entre uma metodologia para a qualidade dos resultados (*good outcomes*, ou sejam, soluções corretas dos pontos de vista jurídico e técnico) e uma *gestão económica dos recursos públicos* (*an economic management of public resources*).



C. AS FUNÇÕES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- iv. A responsabilidade democrática (*democratic accountability*) como uma terceira razão de ser (*rationale*) e função.
- O «défice democrático» contemporâneo: insuficiência da «força vital democrática» se apenas baseada nos mecanismos eleitoral e da representação indireta;
 - A democracia participativa e o acesso democrático à informação sobre as tarefas do Estado como complementos;
 - O procedimento administrativo como uma plataforma de participação e de acesso à informação de/por pessoas interessadas (cidadãos, residentes ...) e de associações de defesa de interesses metaindividuais (ONGs; NGOs) na condução das políticas administrativas (CPA, art. 55.º, n.º 1).



C. AS FUNÇÕES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CONT.)

v. A sobreposição de funções

- As funções do procedimento administrativo encontram-se estritamente articuladas e podem combinar-se facilmente em muitas instâncias.

Exemplo: fundamentação do ato administrativo

- ↓ respeito pela dignidade da pessoa afetada e ↓ melhores condições para ajuizar do interesse em enveredar pelo recurso contencioso;
- ↓ necessidade de uma identificação metódica pela Administração das razões relevantes de facto e de direito pertinentes para uma decisão vinculada ou para a «descoberta» do meio preferível de exercício da discricionariedade;



C. AS FUNÇÕES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- ↓ reforço da transparência.

- As funções do procedimento administrativo podem conflitar.

Exemplos: a exigência de participação dos interessados (com as suas dimensões garantística e democrática) e o risco de «captura» do decisor.

- a extensão da participação e o cumprimento de prazos razoáveis de decisão.



C. AS FUNÇÕES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CONT.)

vi. A ponderação razoável entre as diversas funções

Ex.: Dever da Administração de averiguar todos os factos cujo conhecimento seja conveniente para a justa decisão do procedimento (CPA, art. 86.º, 1).

Necessidade de um equilíbrio razoável entre o interesse do particular na confirmação dos factos por ele alegados e a realização do interesse público numa decisão rápida (CPA, arts. 60.º e 86.º, n.º 1).



D. ELEMENTOS SISTÉMICOS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

- i. Princípios do procedimento;
- ii. Participantes;
- iii. Objeto (formal e material);
- iv. Fases;
- v. Direitos e deveres dos participantes enquanto tais;
- vi. Sanções.



E. PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

- Princípio nuclear do devido procedimento equitativo (*due process*)

↓ as suas diferentes gêneses em direito comparado;

↓ o seu papel no Direito Administrativo global;

↓ o conteúdo agregado;

↓ a força irradiante;

↓ os seus alicerces no CPA: arts. 3.º (legalidade); 7.º (imparcialidade); 10.º (participação).



E. PRINCÍPIOS GERAIS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- Princípios procedimentais do CPA

- ↓ Dever administrativo de utilização das línguas oficiais (art. 6.º);
- ↓ Livre opção pelos particulares entre as línguas oficiais (art. 56.º);
- ↓ Princípio da colaboração recíproca (arts. 9.º, n.º 1, a) e 62.º, n.º 2);
- ↓ Princípio da oficiosidade (arts. 57.º e 59.º);
- ↓ Princípio da decisão (ou do dever de decidir): art. 11.º e 61.º);
- ↓ Princípio da desburocratização e da eficiência (art. 12.º);
- ↓ Princípio da celeridade (arts. 60.º e 61.º);
- ↓ Princípio da gratuidade (art. 13.º).



F. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO GERAL E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIAIS

CPA, art. 2.º, n.º 6: «As disposições do presente Código são ainda supletivamente aplicáveis a procedimentos especiais desde que não envolvam diminuição das garantias dos particulares».



G. AS FASES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO GERAL

i. Vinculações procedimentais e discricionariedade procedimental

- Condutas informais da Administração

(Ex.: preparação negociada dos procedimentos; acordos endo-procedimentais);

- A discricionariedade procedimental em sentido próprio

Margem de apreciação deixada pelo legislador ao órgão competente para a conformação de certos aspetos do procedimento;

- Discricionariedade procedimental e princípio do inquisitório procedimental

CPA, arts. 59.º, 83.º, n.º 1; 93.º, 2; 96.º, b).



G. AS FASES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO GERAL (CONT.)

ii. As fases no CPA («Marcha do procedimento»)

- Início

CPA, arts. 57.º e 76.º s

Por iniciativa da Administração ou a requerimento do particular;

- Medidas provisórias (*interim measures*)

CPA, arts. 83.º e 84.º

- Instrução

↓ Direção: art. 85.º;

↓ Prova: arts. 86.º a 90.º;

↓ Pareceres - obrigatórios e facultativos;

- vinculativos e não vinculativos

CPA, 91.º, 2: regra geral: os pareceres referidos na lei consideram-se obrigatórios e não vinculativos



G. AS FASES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO GERAL (CONT.)

- Preparação da decisão

↓ Avaliação dos dados recolhidos e preparação do projeto de decisão.

CPA, art. 93.º, n.º 1.

↓ Audiência dos interessados

CPA, arts. 93.º a 97.º.

↓ Relatório do instrutor

CPA, art. 98.º.



G. AS FASES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO GERAL (CONT.)

- **Decisão final expressa**
CPA, art. 100.º.

- **Deferimento tácito**
CPA, art. 101.º: dependente de requisitos estabelecidos por lei especial.

- **Indeferimento tácito**
CPA, art. 102.º.



G. AS FASES DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO GERAL (CONT.)

- Notificação da decisão final expressa

↓ Dever de notificação
CPA, arts. 68.º e 69.º.

↓ Conteúdo da notificação
CPA, art. 70.º.

↓ Prazo geral: oito dias
CPA, art. 71.º.

↓ Forma
CPA, art. 72.º.



§ 11.º

AS FORMAS TÍPICAS DE CONDOTA ADMINISTRATIVA

As formas de conduta administrativa tipificadas na Parte IV do CPA: considerações de ordem geral sobre o regulamento, o ato administrativo e o contrato administrativo.



IV

O REGULAMENTO ADMINISTRATIVO: NATUREZA, ESPÉCIES E REGIME GERAL

§ 12.º - Natureza do regulamento administrativo.

§ 13.º - Espécies de regulamentos administrativos.

§ 14.º - Regime geral dos regulamentos administrativos.



§ 12.º

NATUREZA DO REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

A. NOÇÃO DE REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

- *Norma jurídica de carácter geral e execução permanente, de grau hierarquicamente inferior ao dos atos legislativos, dimanada de uma autoridade administrativa sobre matéria própria do Direito Administrativo.*
- **Regulamento e separação de poderes.**



B. FUNÇÕES DO REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

- Função de execução das leis
instrumento de exequibilidade das leis;
- Função de complementação das leis
desenvolvimento da disciplina legislativa primária com soluções acessórias;
- Função de dinamização global da ordem jurídica
disciplinas normativas materialmente inovatórias (lei habilitante de densidade mínima ou, quando os sistemas o permitem, fundamentação direta em normas de valor constitucional).



C. ESSÊNCIA NORMATIVA DO REGULAMENTO ADMINISTRATIVO

- Tal como na lei, comandos dotados de generalidade e abstração.
- Mas o regulamento partilha do caráter secundário da função administrativa: sujeição ao princípio da legalidade: não poderá ser *contra legem*, ainda que se funde diretamente em habilitação constitucional.



D. AUTORIA DOS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

- O regulamento é um ato de um órgão da Administração e uma forma de exercício da função administrativa.
- Direito português: diferença entre decreto-lei e decreto regulamentar (ou resolução (normativa) do Conselho de Ministros, ou portaria, ou despacho normativo).
- Competências regulamentares estabelecidas na Lei Básica da RAEM:
 - art. 50.º, n.º 2: Chefe do Executivo da RAEM: «Elaborar, mandar publicar e fazer cumprir os regulamentos administrativos».
 - art. 64.º, n.º 5: Governo da RAEM: «Compete ao Governo da Região Administrativa Especial de Macau:
 - e) ... elaborar regulamentos administrativos».
- Importa analisar quaisquer leis estatutárias de pessoas coletivas públicas da administração indireta e o regime jurídico das concessões existentes.



E. OBJETO DOS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

- **As situações jurídicas administrativas.**
- **Os regulamentos não-administrativos em razão da matéria.**
- **Limites à emissão por órgãos da Administração de regulamentos sobre relações jurídicas entre particulares.**
- **As situações jurídicas administrativas externas: diferença entre regulamento e circular.**



F. GRAU HIERÁRQUICO DOS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

- Princípio da legalidade e poder normativo secundário da Administração;
- O valor hierárquico infra-legislativo mas supra-regulamentar dos princípios gerais de direito administrativo não escritos;
- A diferenciação de valor hierárquico dos regulamentos administrativos em função da posição relativa dos órgãos dos quais dimanam.
- Valor hierárquico relativo dos regulamentos dimanados do Chefe do Executivo e do Governo da RAEM: *quid iuris?*



§ 13.º

ESPÉCIES DE REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

i. Quanto à relação com a lei

- **Regulamentos independentes**: regulamentos emitidos na base de uma direta fundamentação constitucional (quando o sistema assim o permita), ou de uma habilitação legislativa para estabelecer a **disciplina primária** de certo espaço da vida social: mera competência objetiva e subjetiva, sem normação legislativa inicial quanto à matéria;
- A questão de saber se os artigos 50.º, n.º 5, e 64.º, n.º 5, da **LB** são normas habilitantes para a emissão de regulamentos independentes: uma vez que não especificam matérias, se habilitarem com base na mera atribuição de competência subjetiva, estarão a conferir implicitamente à competência objetiva regulamentar um âmbito material indiscriminado, paralelo ao da competência legislativa, ainda que sem prejuízo da superior força hierárquica das leis.



ii. Espécies quanto à forma

- **A LB não as define.**
- **No Direito português: decretos regulamentares, resoluções do Conselho de Ministros, portarias, despachos normativos.**

Regulamentos de pessoas coletivas públicas da administração indireta do Estado e de concessionárias.

Regulamentos autonómicos e autónomos.



§ 14.º

REGIME GERAL DOS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS

A. PROCEDIMENTO REGULAMENTAR

FASES:

- i. **Iniciativa: oficiosa ou a pedido fundamentado de particulares (CPA, art. 106.º);**
- ii. **Projeto, acompanhado de exposição de motivos (CPA, art. 107.º);**
- iii. **Apreciação pública (CPA, art. 108.º);**
- iv. **Aprovação;**
- v. **Publicação (LB, art. 50.º, n.º 5).**



B. MENÇÕES LOGICAMENTE NECESSÁRIAS

- i. Normas habilitantes e, quando seja essa o caso, a lei que se visa regulamentar;**
- ii. Normas revogadas.**

C. INTERPRETAÇÃO

- Em conformidade com a lei;**
- Positivamente orientada para a prossecução dos fins da lei regulamentada.**



D. VALIDADE DO REGULAMENTO

Requisitos de validade

- i. **Competência do órgão (reserva de lei);**
- ii. **Observância das formalidades procedimentais requeridas;**
- iii. **Autenticidade dos pressupostos de facto e de direito;**
- iv. **Forma legalmente requerida (quando for o caso);**
- v. **Conformidade substantiva com o bloco de juridicidade (precedência de lei).**



E. CONSEQUÊNCIAS DA INVALIDADE DO REGULAMENTO

Nulidade (parcial ou total, consoante os casos)

Mas nulidade atenuada: CPAC, art. 89.º, n.ºs 1 e 3: a declaração judicial de ilegalidade com força obrigatória geral de uma norma regulamentar produz em regra efeitos desde a data da sua entrada em vigor e determina a repriminção das normas que ela haja revogado;

No entanto,

o tribunal pode reportar os efeitos da declaração à data do trânsito em julgado da sentença (ou a outro momento anterior), quando razões de equidade ou de interesse público de excepcional relevo, devidamente fundamentadas, o justifiquem (art. 89.º, n.º 2);

E,

a retroatividade da declaração de ilegalidade não afeta os casos julgados nem os atos administrativos consolidados na ordem jurídica (art. 89.º, n.º 4).



V

**ATO ADMINISTRATIVO: NATUREZA, ESPÉCIES E REGIME
GERAL**

§ 15.º - Natureza do ato administrativo.

§ 16.º - Espécies de ato administrativo.

§ 17.º - Regime geral do ato administrativo.



§ 15.º

NATUREZA DO ATO ADMINISTRATIVO

A. NOÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO

Definição legal (art. 110.º, CPA): «Para os efeitos da presente lei, consideram-se atos administrativos as decisões dos órgãos da Administração que ao abrigo de normas de direito público visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta».



A. NOÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

Noção doutrinária (compatível com a noção legal):

Ato administrativo é a conduta unilateral, submetida a um regime jurídico administrativo de atuação, pela qual fica conformada imperativa e inovatoriamente uma certa relação jurídica administrativa, ou a situação jurídica administrativa de uma coisa.



A. NOÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

Maior precisão dogmática da noção doutrinária proposta:

- i. O ato administrativo pode não consistir numa decisão, mas sim numa conduta a que a lei atribui efeitos de conformação jurídica: ato tácito (CPA, arts. 101.º e 102.º);
- ii. Pode não se tratar de uma conduta de um órgão da Administração
 - Ex.: ↓ atos administrativos sob forma legislativa (CPAC, art. 29.º);
 - ↓ atos em matéria administrativa praticados por órgãos da RAEM quando, embora não integrados na Administração Pública, desenvolvam funções materialmente administrativas (CPA, art. 2.º, n.º 1);
 - ↓ entidades adjudicantes privadas sujeitas à influência dominante de um ente administrativo (Direito da contratação pública da União Europeia).



A. NOÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- iii. Em vez de «situação individual», é preferível falar em relação jurídica administrativa (por causa das relações multipolares e dos atos administrativos gerais);
- iv. Situações jurídicas administrativas de coisas (não são «individuais»...);
- v. Imperatividade (autotutela declarativa; distinção dos atos opinativos);
- vi. Inovação (distinção dos atos confirmativos).



B. ELEMENTOS DO ATO ADMINISTRATIVO

- Condições de existência, sem qualquer das quais o ato será nulo ou inexistente (CPA, art. 122.º, n.º 1; CPAC, art. 20.º).
- ELEMENTOS:
 - a) Uma conduta unilateral
(declaração de vontade ou mera atuação de vontade);
 - b) Incidência de um regime jurídico administrativo de atuação;
 - c) Uma conformação imperativa
(prerrogativa de autotutela declarativa);
 - d) Um conformação inovatória
(efeito constitutivo);
 - e) Uma situação jurídica concreta
(de natureza relacional ou real).



C. HISTÓRIA E FUNÇÕES DA FIGURA DO ATO ADMINISTRATIVO

i. HISTÓRIA

- Uma figura desconhecida do Direito anglo-saxónico, tradicionalmente orientado para um controlo prioritário do procedimento e não tanto da substância da decisão:
- Uma criação da jurisprudência administrativa francesa do Século XIX com o fito de centrar num momento referencial um controlo jurisdicional da legalidade administrativa de natureza meramente anulatória («cassatória»).



C. HISTÓRIA E FUNÇÕES DA FIGURA DO ATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- **Construção dogmática pela doutrina alemã, nos finais do Século XIX: o estabelecimento de um regime geral do exercício do poder administrativo como instrumento do Estado de Direito (*Rechtsstaat*).**
- **Nos nossos dias: «uma das» figuras centrais do Direito Administrativo geral (e não «a figura central»): a importância dogmática essencial de outras figuras: o contrato administrativo; o procedimento administrativo e a relação jurídica administrativa.**



C. HISTÓRIA E FUNÇÕES DA FIGURA DO ATO ADMINISTRATIVO

ii. FUNÇÕES

- a) de definição imperativa e de estabilização do conteúdo das relações jurídicas administrativas;
- b) de momento conclusivo de um procedimento decisório da Administração;
- c) de objeto de dois meios processuais do Contencioso Administrativo: o recurso contencioso (CPAC, art. 20.º) e a ação para determinação da prática de atos legalmente devidos (CPAC, art. 103.º).



§ 16.º

ESPÉCIES DE ATO ADMINISTRATIVO

(Elenco não taxativo)

- atos ablativos
Ex.: expropriação; requisição;
- ordens;
- atos sancionatórios;
- atos ampliativos
 - atos permissivos (autorização; licença);
 - atos de admissão;
 - atos de subvenção;
- atos de declaração constitutiva
 - atos certificativos;



(Elenco não taxativo) (Cont.)

- atos integrativos
 - autorização
 - aprovação
 - homologação
 - ratificação confirmativa;
- atos saneadores
 - ratificação - sanção;
 - reforma
 - conversão.



§ 17.º

REGIME GERAL DO ATO ADMINISTRATIVO

Estatuído no *Código do Procedimento Administrativo* (CPA).

Pertencem a este diploma (salvo outra menção) os preceitos citados ao longo deste § 17:

A. VALIDADE

- Menções obrigatórias (art. 113.º);
- Dever de fundamentação
 - pressupostos (art. 114.º);
 - fundamentos de facto e de direito (art. 115.º, n.º 1);
 - admissibilidade da fundamentação por remissão (art. 115.º, n.º 1);
 - efeitos da obscuridade, contradição ou insuficiência (art. 115.º, n.º 2).



B. EFICÁCIA

- Eficácia instantânea, retroativa ou diferida (art. 117.º, n.º 1);
- Taxatividade das situações de eficácia retroativa (art. 118.º);
- Eficácia diferida:
 - ato sujeito a aprovação;
 - ato cujos efeitos fiquem sujeitos a condição ou termo suspensivos;
 - atos cujos efeitos fiquem dependentes de outros requisitos que não respeitem à validade (art. 119.º);
 - atos cuja publicidade seja legalmente exigida (art. 120.º, n.º 3).
- Eficácia dependente de notificação (ou outra forma de conhecimento oficial ou começo de execução do ato):

os atos que constituam deveres ou encargos para os particulares e não estejam sujeitos a publicação (art. 121.º).



C. INVALIDIDADE

- Graus de invalidade:

↓ Nulidade

O ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos e a todo o tempo a nulidade é invocável e pode ser declarada administrativa ou jurisdicionalmente (art. 123.º);

↓ Anulabilidade

O ato anulável consolida-se se não for revogado pela Administração ou impugnado perante um tribunal dentro dos prazos legais.



C. INVALIDADE (CONT.)

- A anulabilidade como regra geral (art. 124.).
- Elenco taxativo das causas de nulidade (art. 122.º)

Seleção:

- falta de elementos essenciais;
- usurpação de poder e outros atos estranhos às atribuições;
- impossibilidade do objeto, ininteligibilidade ou prática de um crime;
- ofensa do conteúdo essencial de um direito fundamental;
- deliberações dos órgãos colegiais tomadas tumultuosamente ou com inobservância do quórum ou da maioria legalmente exigidos;
- atos que ofendam caso julgado.



D. REVOGAÇÃO

- **CONCEITO**: *O ato administrativo que tem por pressuposto um anterior ato administrativo e por conteúdo a destruição dos efeitos jurídicos deste ou a cessação dos mesmos para o futuro.*
- **Atos insuscetíveis de revogação (art. 128.º)**:
 - os atos nulos;
 - os atos anulados (contenciosamente);
 - os atos revogados retroativamente.



D. REVOGAÇÃO (CONT.)

- Espécies de revogação em função dos efeitos no tempo:

anulatória (*ex tunc*): destroi todos os efeitos produzidos pelo ato revogado

extintiva (*ex nunc*): apenas faz cessar para o futuro os efeitos do ato revogado, salvaguardando os efeitos produzidos desde o início da eficácia do ato revogado até ao início da eficácia do ato revogatório



D. REVOGAÇÃO (CONT.)

- Regime dos efeitos da revogação no tempo

↓ Regra geral: caráter meramente extintivo (art. 133.º, n.º 1).

↓ Obrigatoriedade do caráter anulatório: revogação fundada na invalidade do ato revogado (art. 133.º, n.º 2).

- Revogação proibida por lei:

↓ de atos (válidos) praticados no exercício de um poder vinculado (art. 129.º, n.º 1, a);

↓ de atos válidos constitutivos de direitos ou de interesses legalmente protegidos (art. 129.º, n.º 1, b);



D. REVOGAÇÃO (CONT.)

- Prazo para a revogação de atos anuláveis:

o prazo do respetivo recurso contencioso ou (tendo este sido interposto) até à resposta da entidade recorrida (art. 130.º, n.º 1).

Deve entender-se que, havendo vários prazos, vale para este efeito o mais longo: 365 dias para quando o recorrente seja o Ministério Público (CPAC, art. 25.º, n.º 2, c)).



D. REVOGAÇÃO (CONT.)

- Competência

- ↓ do autor do ato revogado;
- ↓ do respetivo superior hierárquico, salvo o caso de competência exclusiva do subalterno;
- ↓ do delegante ou subdelegante relativamente aos atos de delegado ou subdelegado;
- ↓ dos órgãos tutelares, mas só se esta competência estiver expressamente reconhecida por lei (art. 131.º).



D. REVOGAÇÃO (CONT.)

- Forma do ato revogatório

- ↓ regra geral: a forma legalmente prescrita para o ato revogado;
- ↓ caso a lei não prescreva forma para o ato revogado: a forma efetivamente utilizada na emissão deste;
- ↓ caso o ato revogado tenha sido praticado com forma mais solene do que a legalmente exigida: a forma efetivamente utilizada (art. 132.º).

Trata-se de uma solução híbrida no que respeita às doutrinas «da forma devida» e «da forma efetiva».



E. EXECUÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

- **CONCEITO:** *a atividade administrativa que visa introduzir na ordem jurídica e nas situações reais da vida todas as inovações definidas pelos atos administrativos exequíveis.*

Ato exequível: *ato administrativo que não produz por si todas as modificações no mundo físico ou jurídico visadas pelo seu conteúdo, carecendo de uma atividade complementar de execução, que pode traduzir-se em atos jurídicos ou em atos materiais.*



E. EXECUÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

Mas, para poder ser executado, o ato administrativo carece de ser também

ato executório: *ato administrativo exequível e eficaz que possa ser executado coercivamente pela própria Administração independentemente de prévia intervenção jurisdicional.*

Atos exequíveis e eficazes mas não executórios (art. 137.º):

- Atos suspensos;
- Atos de que tenha sido interposto recurso com efeito suspensivo;
- Atos sujeitos a aprovação.

Não concordamos coma inclusão nesta lista dos **atos confirmativos** (art. 137.º, n.º1, d)):

O ato confirmativo não é um verdadeiro ato administrativo por lhe faltar o carácter inovatório, isto é, a constituição de efeitos jurídicos em situações concretas.



E. EXECUÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

Tópicos essenciais do regime de execução do ato administrativo:

- i. Autotutela executiva relativamente aos atos executórios (art. 136.º, 2);
- ii. Habilitação do ato material ablativo por ato administrativo (art. 138.º, 1);
- iii. Notificação prévia (art. 139.º);
- iv. Proibição de embargos administrativos e judiciais (art. 140.º);
- v. Regras próprias para a execução para pagamento de quantia certa (art. 142.º), a execução para entrega de coisa certa (art. 143.º) e a execução para prestação de facto (art. 144.º).



VI

CONTRATO ADMINISTRATIVO: NATUREZA, ESPÉCIES E REGIME GERAL

§ 18.º - Natureza do contrato administrativo.

§ 19.º - Espécies de contratos administrativos.

§ 20.º - Regime geral dos contratos administrativos.

§ 21.º - Contratos administrativos e contratação pública.



§ 18.º

NATUREZA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

A. NOÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

Definição legal (art. 165.º, CPA):

«1. Diz-se contrato administrativo o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa».

Ideia de *contrato administrativo por natureza*; natureza adveniente do caráter administrativo da relação jurídica conformada; ausência, nesta definição, de critérios materiais da administratividade do contrato.



A. NOÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

Definição legal (Cont.)

art. 165.º, CPA:

«2. São contratos administrativos, designadamente, os contratos de:

- a) **Empreitada de obras públicas;**
- b) **Concessão de obras públicas;**
- c) **Concessão de serviços públicos;**
- d) **Concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar;**
- e) **Fornecimento contínuo;**
- f) **Prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública».**

- **Contratos administrativos por definição legal;**
- **Uma definição exemplificativa;**
- **No tocante aos contratos de fornecimento (aquisição de bens) e de prestação de serviços (aquisição de serviços), o legislador pressupõe a coexistência de subtipos contratuais administrativos e privados.**



A. NOÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- Uma outra definição legal, que procura captar sob vários prismas a materialidade administrativa do contrato:

Código dos Contratos Públicos português (2008)

Artigo 1.º :

«6 - Sem prejuízo do disposto em lei especial, reveste a natureza de contrato administrativo o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, celebrado entre contraentes públicos e co-contratantes ou somente entre contraentes públicos, que se integre em qualquer uma das seguintes categorias:

- a) Contratos que, por força do presente Código, da lei ou da vontade das partes, sejam qualificados como contratos administrativos ou submetidos a um regime substantivo de direito público;



A. NOÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- b) Contratos com objeto passível de ato administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos;
- c) Contratos que confirmam ao co-contratante direitos especiais sobre coisas públicas ou o exercício de funções dos órgãos do contraente público,
- d) Contratos que a lei submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento de formação regulado por normas de direito público e em que a prestação do co-contratante possa condicionar ou substituir, de forma relevante, a realização das atribuições do contraente público».



A. NOÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

Ilações a extrair da definição «pós-moderna» do Código português:

- i. princípio da atipicidade;
- ii. admissibilidade de contratos inter-administrativos;
- iii. importância da qualificação expressa;
- iv. a centralidade do «regime substantivo de direito público»;
- v. contratos sobre o exercício de poderes públicos;
- vi. as coisas públicas e as funções públicas como objeto típico de contrato administrativo;



A. NOÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

vii. A relevância do «ambiente administrativo»: contratualização procedimentalizada e intervenção do co-contratante na realização de atribuições do contraente público.

Em suma: pluralidade de elementos de conexão do contrato com o Direito Administrativo

mas

manutenção de uma dicotomia (ainda que assaz desequilibrada) contratos administrativos / contratos de direito privado da Administração.



B. A GÉNESE DA FIGURA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

- Origens diferenciadas consoante as culturas jurídicas.

- SISTEMA FRANCÊS

(influenciou fortemente outros, como o português, o brasileiro e o espanhol)

↓ O CA surgiu como uma fórmula para assegurar a colaboração especial e duradoura do particular com a Administração;

↓ concepção inicial: todos os contratos outorgados por pessoas coletivas públicas eram «atos de gestão» (e não «atos de autoridade»);
consequentemente, ficavam submetidos ao Direito privado e à jurisdição dos tribunais judiciais (e não dos tribunais administrativos);



B. A GÉNESE DA FIGURA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- ↓ gradual atribuição de competências aos tribunais administrativos relativamente a certos contratos com a Administração; nos finais do Séc. XIX, a mera especialização jurisdicional vai dando lugar à ideia de que os contratos ligados ao «serviço público» carecem de um regime adaptado à garantia da realização deste;
- ↓ 1916: «*Arrêt*» do Conselho de Estado, *Compagnie d'éclairage de Bordeaux*: teoria da imprevisão, justificada pela necessidade de preservar a continuidade do serviço público.



B. A GÉNESE DA FIGURA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- SISTEMA ALEMÃO

↓ rejeição inicial da admissibilidade da figura do contrato administrativo (incompatível com uma visão do Direito Administrativo como exclusivamente centrado no exercício do poder de autoridade);

↓ introduzido como figura geral pela Lei de Procedimento Administrativo de 1976 (*VwVfG*)

§ 54: «Pode constituir-se, modificar-se ou extinguir-se por contrato uma relação jurídica administrativa sempre que nenhum preceito legal o impeça. Designadamente, pode a Administração, em vez de emitir um ato administrativo, celebrar um contrato administrativo com aquele que seria o destinatário do ato administrativo».

↓ proeminência da figura do *contrato administrativo substitutivo*.



B. A GÉNESE DA FIGURA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- SISTEMA PORTUGUÊS

↓ Desde 1832, os órgãos da jurisdição administrativa tiveram competência para «conhecer das dificuldades e questões» entre os «Empreendedores e Arrematantes de quaisquer Rendas, Trabalhos e Fornecimentos Públicos e a Administração relativas ao sentido e à execução das cláusulas de seus contratos».

Mas a amplitude daquela competência variou significativamente.

↓ Com o ETAE/1984 e o Código do Procedimento Administrativo (1991/96), transitou-se do sistema dos contratos administrativos por definição legal para o da cláusula geral (contrato administrativo por natureza/princípio geral da admissibilidade do contrato administrativo).



B. A GÉNESE DA FIGURA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- SISTEMA PORTUGUÊS (CONT.)

↓ **2008 : Código dos Contratos Públicos: vertentes do procedimento pré-contratual e do regime substantivo (geral e especiais).**

↓ **«Contratos públicos» e «contratos administrativos».**

- **Regime procedimental pré-contratual geral, independente da natureza substantiva dos contratos;**
- **Vasto âmbito do contrato administrativo português, que acolhe simultaneamente os contratos da tradição francesa e os da alemã.**



C. OS EFEITOS POSITIVOS DO RECURSO AO CONTRATO COMO FORMA DE ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

- i. Instrumento de participação dos particulares;**
- ii. Associação de particulares na prossecução de interesses públicos;**
- iii. Mobilização de financiamento privado na implantação de infraestruturas;**
- iv. Encontro de soluções flexíveis e adaptadas às circunstâncias em situações complexas e, ou, atípicas;**
- v. Instrumento de organização das relações entre pessoas coletivas públicas.**



§ 19.º

ESPÉCIES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

i. Critério da causa-função

- Contratos de colaboração: *aqueles pelos quais a outra parte se obriga a proporcionar a um contraente público uma colaboração temporária no desempenho das respetivas atribuições em troca de determinadas contraprestações;*

Todos os do art. 165.º, n.º 2, CPA e outros como, por exemplo, acordos de gestão, celebrados entre a Administração e gestores públicos.

- Contratos de atribuição: *aqueles em que se estatui, como prestação principal, a atribuição pela Administração de uma certa vantagem ao co-contratante, como modo de realização mediata de interesses públicos.*

Ex.s: contratos de investimento; contratos de concessão de exploração de bens do domínio público.



ii. **Critério do posicionamento do objeto no sistema jurídico**

CPA, art. 172.º, n.º 3

- **Contratos com objeto passível de ato administrativo (ou, mais latamente, sobre o exercício de poderes públicos).**

Ex.s: Acordos pré- ou endoprocedimentais; contratos substitutivos de ato administrativo.

- **Contratos com objeto passível de contrato de direito privado**

Ex.s: Empreitada; aquisição de bens.



§ 20.º

REGIME GERAL DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A. REGRA GERAL DA ADMISSIBILIDADE

CPA, art. 166.º

- Fugibilidade ato/contrato;
- «salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer».

«matérias alérgicas à contratação»

- produção de efeitos de direito sobre terceiros;
- perigo especial para a observância da igualdade de tratamento.



B. PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL

- Aplicação adaptativa do regime geral do procedimento (CPA, art. 168.º);
- Modalidades de escolha do co-contratante
 - ↓ regra geral do concurso público (CPA, art. 170.º, n.º 1);
 - ↓ dispensa do concurso público ou do concurso limitado (CPA, art. 170.º, n.º 2);
 - ↓ consulta prévia («em regra») no ajuste direto.



B. PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL (CONT.)

i. Invalidez consequente

CPA, art. 172.º, n.º 1: «Os contratos administrativos são nulos ou anuláveis ... quando forem nulos ou anuláveis os atos administrativos de que haja dependido a sua celebração».

«atos destacáveis»;

em particular, o ato de adjudicação.



B. PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL (CONT.)

ii. Invalidez própria

CPA, art. 172.º, n.º 3

- Contratos administrativos com objeto passível de ato administrativo:
regime de invalidade do ato administrativo substituído;
- Contratos administrativos com objeto passível de contrato de direito privado:
regime de invalidade do negócio jurídico, previsto no Código Civil.



C. CONFORMAÇÃO DA RELAÇÃO CONTRATUAL

Poderes do contraente público

CPA, art. 167.º

- a) Modificação unilateral do conteúdo das prestações, desde que seja respeitado o objeto do contrato e o seu equilíbrio financeiro;
- b) Direção do modo de execução das prestações;
(*jus variandi*)
- c) Rescisão unilateral do contrato por imperativo de interesse público devidamente fundamentado, sem prejuízo do pagamento de justa indemnização;
- d) Fiscalização do modo de execução do contrato;
- e) Aplicação das sanções previstas para a inexecução do contrato.



D. AS CONDUITAS DO CONTRAENTE PÚBLICO

a) Atos «opinativos»

CPA, art. 173.º, n.º 1

As pronúncias do contraente público sobre a interpretação ou a validade de cláusulas do contrato.

Estas declarações não gozam de autotutela declarativa. Na falta de acordo do co-contratante, a Administração terá de fazer valer a sua pretensão através do Tribunal Administrativo (OJ, art. 30.º, n.º 3, III; CPAC, art. 114.º, n.º 2, a)).



D. AS CONDUTAS DO CONTRAENTE PÚBLICO (CONT.)

b) Atos administrativos

Embora o CPA não o diga, deve entender-se, *a contrario* com o disposto pelo art. 173.º, n.º 1, e pela natureza dos efeitos pretendidos, que constituem atos administrativos as declarações do contraente público que se traduzam em:

- a) Ordens, diretivas ou instruções no exercício dos poderes de direção e fiscalização;
- b) Modificação unilateral das cláusulas sobre o conteúdo das prestações;
- c) Rescisão unilateral do contrato por imperativo de interesse público;
- d) Aplicação de sanções previstas para inexecução do contrato.



E. AUTOTUTELA EXECUTIVA

CPA, art. 174.º, n.º 1

Em regra, não existe autotutela executiva quanto à execução das prestações contratuais em falta pelo co-contratante.

O contraente público só pode obter esta execução através do Tribunal Administrativo.



§ 21.º

CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E CONTRATAÇÃO PÚBLICA

- A contratação pública (procedimentos administrativos de formação da vontade de contratar e de escolha do co-contratante) pode anteceder um contrato administrativo ou um contrato de direito privado da Administração.
- Mas a tendência evolutiva contemporânea é a da crescente publicização do conteúdo dos contratos da Administração.
- A incidência, sobre a contratação pública, dos princípios da transparência, igualdade e concorrência e, em especial, deste último, acaba por refletir-se no regime substantivo do contrato (estabilidade).



VII

GARANTIAS PROCEDIMENTAIS DOS ADMINISTRADOS

§ 22.º - Garantias respeitantes ao procedimento decisório.

§ 23.º - Garantias respeitantes ao procedimento impugnatório.



§ 22.º

GARANTIAS RESPEITANTES AO PROCEDIMENTO DECISÓRIO

A. GARANTIAS DE IMPARCIALIDADE

«*Nemo iudex in causa sua*»

i. Impedimento

CPA, art. 46.º

1. Elenco de situações de conflito de interesses que impedem o titular de órgão ou agente da Administração Pública de intervir em procedimento administrativo, ato ou contrato da Administração.

Arts. 47.º a 49.º: Declaração ou arguição do impedimento e suspensão do impedido.

Art. 53.º, 1: Os atos ou contratos em que tiverem intervindo titulares de órgãos ou agentes impedidos são anuláveis.

2. Falta disciplinar grave.



A. GARANTIAS DE IMPARCIALIDADE (CONT.)

ii. Escusa e suspeição

CPA, art. 50.º, 1:

- Circunstâncias que possam suscitar razoável suspeita sobre isenção ou retidão de conduta (Ex.: dádivas, inimizade grave, grande intimidade).
- Neste domínio, a lei parece meramente exortatória (não há sanção, ao contrário do que sucede com a violação de impedimento).



B. GARANTIAS DE INFORMAÇÃO

- Responsabilidade democrática da Administração

 - Transparência

- Aplicação no procedimento administrativo

 - ↓ CPA, art. 58.º, n.º 1

Comunicação aos interessados do início oficioso do procedimento;



B. GARANTIAS DE INFORMAÇÃO (CONT.)

↓ CPA, arts. 63.º a 66.º

Direito de informação procedimental

- Andamento do procedimento
- Resolução definitiva;
- Restrições: art. 63.º, n.º 3;
- Prazo: dez dias (art. 63.º, n.º 4);
- Meios: comunicação de informação; consulta do processo; passagem de certidões (arts. 63.º e 64.º);
- Legitimidade: arts. 63.º, n.º 1 e 66.º, n.º 1.



B. GARANTIAS DE INFORMAÇÃO (CONT.)

↓ CPA, arts. 114.º a 116.º

Direito à fundamentação do ato administrativo

- art. 115.º: uma fundamentação clara, coerente e suficiente;
- em particular, de atos desfavoráveis (art. 114.º, n.º 1, a) e c)).



B. GARANTIAS DE INFORMAÇÃO (CONT.)

↓ CPA, arts. 68.º a 70.º

Direito à notificação do ato administrativo

- feita aos titulares de situações jurídicas conformadas (art. 68.º);
- uma notificação suficientemente informativa, compreendendo, designadamente, o texto integral do ato e, portanto, a respetiva fundamentação (art. 70.º);
- em tempo útil (regra geral, no prazo de 8 dias, art. 71.º).



C. GARANTIAS DE PARTICIPAÇÃO

i. - Um dos valores nucleares do princípio do devido procedimento (equitativo):

audi alteram partem

CDFUE, art. 41.º, 2, a): «O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente»;

- «Participação dialógica»: não se confunde com a «participação co-constitutiva» (esta última efetivada através da outorga de contratos);
- Princípio da participação: art. 10.º CPA;
- Legitimidade de participação:
 - Individual
 - Institucionalizada (CPA, art. 55.º).



C. GARANTIAS DE PARTICIPAÇÃO (CONT.)

ii. Participação dialógica: o destinatário da decisão em vias de preparação emite e recebe, ao longo do procedimento, comunicações informativas, valorativas e programáticas, graças às quais desempenha um papel efetivo na aquisição, valoração, ponderação e qualificação jurídica de factos e interesses de onde resultará em termos lógicos o sentido da decisão.

- Dupla missão da participação dialógica
 - garantística
 - funcional



C. GARANTIAS DE PARTICIPAÇÃO (CONT.)

iii. Limites à funcionalização

- A dignidade da pessoa humana, que o art. 30.º LB arvora em valor basilar da RAEM, não permite que a participação dos residentes na formação das decisões que lhes disserem respeito seja total ou maioritariamente funcionalizada ao serviço do interesse público.

Por isso, limites ao dever de colaborar na instrução do procedimento (CPA, arts. 62.º, n.º 2 e 88.º, n.º 1):

art. 88.º, n.º 3: É legítima a recusa às determinações, pela Administração aos interessados no procedimento, de prestação de informações ou apresentação de provas quando a obediência às mesmas

- Importar a revelação de factos puníveis praticados pelo próprio interessado ou por parentes próximos;
- For suscetível de causar dano moral ou material ao próprio interessado ou a parentes próximos.



C. GARANTIAS DE PARTICIPAÇÃO (CONT.)

iv. Direito de audiência

- CPA, art. 93.º, 1: o direito de os interessados serem ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta.
- Situações de inexistência e dispensa de audiência (arts. 96.º e 97.º).
- Quando a decisão final for de sentido diferente do defendido pelo interessado, a Administração deverá mostrar, na fundamentação do ato administrativo, que ponderou os argumentos daquele, embora não tenha que responder-lhes em termos de contestação especificada.



C. GARANTIAS DE PARTICIPAÇÃO (CONT.)

v. Direito à assistência ou representação por advogado

CPA, art. 54.º, n.º 1



§ 23.º

GARANTIAS RESPEITANTES AO PROCEDIMENTO IMPUGNATÓRIO

A. A IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO GARANTIA

- A dualidade de apreciações como fator de redução da probabilidade de erro na decisão e como meio de aprofundamento do contraditório.
- A diferença entre impugnação administrativa e impugnação contenciosa.
- A impugnação administrativa e a impugnação contenciosa como «superfícies secantes», que se intercetam no ponto da impugnação administrativa necessária (CPAC, art. 28.º).



B. ESPÉCIES DE IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

CPA, art. 145.º

Modos de proceduralizar o exercício do direito dos particulares de solicitar a revogação ou a modificação dos atos administrativos:

- **Reclamação** (para o autor do ato);
- **Recurso hierárquico** (para o superior hierárquico, o órgão colegial de que este seja membro ou o delegante);
- **Recurso hierárquico impróprio** (para um órgão que exerça poder de supervisão);
- **Recurso tutelar** (para o órgão que exerça o poder tutelar ou de superintendência).



C. RECLAMAÇÃO

- Inadmissível relativamente a atos que decidam anterior impugnação administrativa (CPA, art. 148.º, n.º 2);
- Prazo de interposição: dentro de 15 dias (art. 149.º);
- Em regra, não terá efeito suspensivo quando do ato couber recurso contencioso (art. 150.º);
- Prazo de decisão: 15 dias (art. 152.º).



D. RECURSO HIERÁRQUICO

i. Espécies (CPA, art. 154.º)

- Necessário: quando o ato a impugnar não seja passível de recurso contencioso sem a prévia interposição de recurso hierárquico;
- Facultativo: quando o ato seja passível de recurso contencioso.

ii. Âmbito (CPA, art. 154.º)

Tanto a ilegalidade como a inconveniência.

iii. Prazos de interposição (CPA, art. 156.º)

Recurso necessário: em regra, 30 dias;

Recurso facultativo: dentro do prazo estabelecido para interposição do recurso contencioso do ato em causa.



D. RECURSO HIERÁRQUICO

iv. Efeitos (CPA, art. 157.º)

- Em regra, efeito suspensivo;
- Mas o autor do ato ou a autoridade *ad quem* pode extinguir o efeito suspensivo mediante declaração de que a não-execução imediata causa grave prejuízo ao interesse público;

v. Tipos de decisão quanto ao fundo (CPA, art. 161.º)

- Confirmação ou revogação do ato recorrido;
- Modificação do ato se a competência do autor do ato não for exclusiva.



E. RECURSO HIERÁRQUICO IMPRÓPRIO E RECURSO TUTELAR

- A ambos se aplicam em princípio as regras do recurso hierárquico (CPA, arts. 163.º, n.º 3, e 164.º, n.º 5).
- Mas o recurso tutelar (art. 164.º):
 - Só existe nos casos expressamente previstos por lei;
 - Tem, em regra, caráter facultativo;
 - Só pode ter a inconveniência por fundamento quando a lei estabelecer tutela de mérito;
 - a decisão modificativa ou substitutiva só será possível no âmbito da concessão legal expressa de tais poderes.



VIII

GARANTIAS CONTENCIOSAS DOS ADMINISTRADOS

§ 24.º - Funções do controlo jurisdicional da administração.

§ 25.º - Génese e linhas evolutivas do controlo jurisdicional da administração.

§ 26.º - O sistema macaense de controlo jurisdicional da administração.

§ 27.º - Âmbito material e orgânica do Contencioso Administrativo.

§ 28.º - Os principais meios processuais.



§ 24.º

FUNÇÕES DO CONTROLO JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO

A. FUNÇÃO SUBJETIVISTA (OU GARANTÍSTICA)

LB, art. 36.º: sede de um Direito Fundamental de acesso ao Direito e (uma densificação deste) à tutela jurisdicional administrativa.

«Aos residentes em Macau é assegurado o acesso ao Direito, aos tribunais, à assistência por advogado na defesa dos seus legítimos direitos e interesses, bem como à obtenção de reparações por via judicial.

Os residentes de Macau têm o direito de intentar ações judiciais contra atos de serviços do órgão executivo e do seu pessoal».



B. FUNÇÃO OBJETIVISTA

- O entendimento de que o exercício da função jurisdicional administrativa se dirige primariamente à proteção de situações jurídicas subjetivas não equivale à imposição de um «sistema subjetivista puro» (exclusividade da função de tutela jurisdicional subjetivista).
- Significado da função objetivista: asseguramento da congruência do ordenamento jurídico-administrativo segundo nexos de validação dos atos de exercício do poder administrativo.

Importância da preservação da legalidade objetiva.



B. FUNÇÃO OBJETIVISTA (CONT.)

LB, arts. 2.º, 19.º e 82.º:

«poder judicial independente»

art. 83.º: os tribunais estão apenas sujeitos à lei.

OJ, art. 4.º:

« São atribuições dos tribunais assegurar a defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos, reprimir a violação da legalidade democrática e dirimir os conflitos de interesses públicos e privados».



C. FUNÇÃO DE EFETIVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO

- Princípio da responsabilidade democrática da Administração: necessidade em que a Administração se encontra de se sujeitar a escrutínio e dar conta da sua atividade.
- Sujeição a um controlo democrático: origem democrática da lei e papel do juiz enquanto «boca da lei» e agente do papel da lei enquanto «indirizzo» democrático.
- Princípio da publicidade dos processos e das decisões.

OJ, arts. 9.º; 78.º e 93.º.



C. FUNÇÃO DE EFETIVAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DEMOCRÁTICA DA ADMINISTRAÇÃO (CONT.)

- Ação popular

CPAC, art. 36.º

↓ Defesa de interesses meta-individuais qualificados.

↓ Trata-se de repor, de acordo com a legalidade, situações não integralmente subjetivadas.

↓ E estamos perante um meio por excelência para discussão, graças à iniciativa cívica, de políticas públicas que interessam diretamente às condições de vida da população.



§ 25.º

GÉNESE E LINHAS EVOLUTIVAS DO CONTROLO JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO

A. FRANÇA

- A emergência do *administrador-juiz* e o processo da sua jurisdicionalização;
- O *recurso por excesso de poder* e o princípio geral da proibição das injunções jurisdicionais;
- A construção jurisprudencial do Direito Administrativo pelo *Conseil d'État*;
- A viragem para o Século XXI: o esbatimento da distinção entre recurso de anulação e recurso de plena jurisdição;
- O influxo do Direito da União Europeia e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.



B. ALEMANHA

(Após a Segunda Guerra Mundial)

- **Separação de ordens jurisdicionais sem prejuízo da plena integração no poder judicial;**
- **Autonomia do Direito Processual Administrativo;**
- **Uma nova gama de meios processuais:**
 - ↓ **ação de anulação do ato administrativo;**
 - ↓ **ação de condenação na prática de ato administrativo;**
 - ↓ **ação de declaração da existência ou inexistência de uma relação jurídica administrativa ou de nulidade de um ato administrativo;**
 - ↓ **ação de condenação da Administração em prestação diferente da prática de ato administrativo;**
 - ↓ **ação de fiscalização de normas jurídicas regulamentares.**
- **Tendencial exclusividade da função subjetivista.**



C. INGLATERRA

- A difícil consolidação do Direito Administrativo;
- O monismo jurisdicional, temperado pela proliferação de *administrative tribunals*;
- A importância do acórdão *Ridge v. Baldwin* [1963]: a sujeição à *judicial review* da observância dos imperativos de *natural justice / fairness* de todo o exercício de autoridade administrativa;



C. INGLATERRA (CONT.)

- A estrutura processualmente compósita da *application for judicial review*:
 - *Quashing order (ex certiorari)*
 - *Prohibiting order (ex prohibition)*
 - *Mandatory order (ex mandamus)*
 - *Declaration*
 - *Injunction*
 - *Damages*

Cumulabilidade dos pedidos



C. INGLATERRA (CONT.)

- Dupla função subjetivista e objetivista da

application for judicial review

- Uma única ordem jurisdicional com um tribunal especializado de primeira instância: a *Administrative Court* da *Queen's Bench Division*, por seu turno, uma estrutura jurisdicional no seio da *High Court*.



C. INGLATERRA (CONT.)

- A *application* tem de ser introduzida no prazo máximo de três meses.
- O autor tem de possuir um «interesse suficiente» (*standing, locus standi*).
- A *application* tem de respeitar a uma *public matter*, ou seja, a uma matéria sujeita a regra ou regras de Direito Público.
- Carece de *leave* da *High Court*.



D. PORTUGAL

- Criação do Contencioso Administrativo em 1832.
- Fase de 1832/1933
 - ↓ cíclica hesitação entre o modelo dualista e o monista de ordens jurisdicionais;
 - ↓ evolução de uma inicial função subjetivista para uma quase exclusiva função objetivista (contencioso de mera anulação).



D. PORTUGAL (CONT.)

- Fase de 1933/1974

- ↓ Aquisição de jurisdição própria por todos os tribunais administrativos;
- ↓ O contencioso de anulação como «contencioso por definição»;
- ↓ Aperfeiçoamento dos regimes processuais.

MACAU

- Um Tribunal Administrativo
- Com recurso para a 1.^a Secção do «Conselho Ultramarino», em Lisboa.



D. PORTUGAL (CONT.)

- Fase de 1974 a 2002/2003

- ↓ **Progressiva constitucionalização do Contencioso Administrativo;**
- ↓ **Integração dos tribunais administrativos no Poder Jurisdicional;**
- ↓ **Alargamento do âmbito do «contencioso de plena jurisdição»;**
- ↓ **Introdução de novos meios processuais acessórios;**
- ↓ **Jurisdicionalização da execução das sentenças administrativas;**
- ↓ **Dinamização da ação popular;**
- ↓ **Admissão da arbitragem nos litígios jurídico-administrativos.**



D. PORTUGAL (CONT.)

- A partir da Reforma de 2002/2003

- ↓ **Acentuação da função subjetivista sem abandono da função objetivista;**
- ↓ **Concentração quase exclusiva da 1.^a instância nos tribunais inferiores;**
- ↓ **Diversificação dos meios processuais e abandono da tipificação taxativa dos pedidos, por modo a admitir a dirimção de quaisquer conflitos de pretensões em matéria regulada pelo Direito Administrativo;**
- ↓ **Titularidade pelo juiz administrativo do poder de pronúncia anulatória, declarativa e condenatória, a título principal, cautelar e executivo.**



§ 26.º

O SISTEMA MACAENSE DE CONTROLO JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO

A. SISTEMA DE MONISMO MITIGADO

- Monismo, uma vez que a jurisdição administrativa é exercida no seio de uma Ordem Jurisdicional única

OJ, art. 10.º:

«CATEGORIAS DE TRIBUNAIS

1. Existem Tribunais de Primeira Instância, o Tribunal de Segunda Instância e o Tribunal de Última Instância.
2. Os Tribunais de Primeira Instância compreendem o Tribunal Judicial de Base e o Tribunal Administrativo».



A. SISTEMA DE MONISMO MITIGADO (CONT.)

- O Monismo do Sistema é mitigado porquanto:
 - i. Entre os Tribunais de Primeira Instância se conta um tribunal especializado nos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas (OJ, arts. 10.º e 30.º, n.º 1);
 - ii. Sem prejuízo da aplicação da lei processual civil, ora por remissão direta (por ex, arts. 99.º, n.º 1, e 149.º do CPAC), ora a título subsidiário (art. 1.º do CPAC), a jurisdição administrativa efetiva-se através de meios processuais específicos principais, preventivos e conservatórios, executivos e de recurso jurisdicional (veja-se o índice do CPAC).



B. ÂMBITO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

- Os litígios emergentes das relações jurídicas administrativas

(OJ, art. 30.º, n.º 1).

Exceção: os atos de qualificação ou delimitação de bens do domínio público (OJ, art. 19.º, 4)).

As outras questões referidas no art. 19.º OJ como «limites do contencioso administrativo» não constituem verdadeiras exceções, por não respeitarem a matéria jurídica administrativa.

- Omnicompreensividade do âmbito (LB, art. 36.º)

Todas as pretensões a que não corresponda um meio processual específico, caberão no âmbito da ação para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos (CPAC, art. 100.º).



C. ORGÂNICA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

- TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Tribunal especializado da 1.^a instância da Ordem Jurisdicional única.

OJ arts. 26.^o, n.^o 1, e 30.^o.

- Competência em primeiro grau de jurisdição (OJ art. 30.^o):

i. Recursos dos atos administrativos ou em matéria administrativa praticados por

- diretores de serviços e outros órgãos de categoria não superior a esta;
- órgãos dos institutos públicos;
- concessionários;
- órgãos de associações públicas;
- órgãos de pessoas coletivas de utilidade pública administrativa;
- órgãos dos municípios.



C. ORGÂNICA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CONT.)

ii. Ações sobre

- reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos;
- prestação de informação, consulta do processo ou passagem de certidão;
- contratos administrativos;
- responsabilidade civil extracontratual por prejuízos decorrentes de atos de gestão pública.

iii. Pedidos de intimação para um comportamento

iv. Questões que a lei atribua aos tribunais judiciais



C. ORGÂNICA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTÂNCIA

OJ, art. 36.º

Tem competências em segundo e em primeiro grau de jurisdição na área do Contencioso Administrativo

- Competência em segundo grau de jurisdição (art. 36.º, n.º 1):
Julgar os recursos das decisões do Tribunal Administrativo.
- Competência em primeiro grau de jurisdição:



C. ORGÂNICA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- i. Recursos dos atos administrativos ou em matéria administrativa praticados por
 - Chefe do Executivo, Presidente da Assembleia Legislativa e Presidente do Tribunal de Última Instância;
 - Secretários, Comissário Contra a Corrupção, Comissário de Auditoria, Procurador, Comandante-Geral dos Serviços de Polícia Unitários e Diretor-Geral dos Serviços de Alfândega;
 -
 - outros órgãos da Administração de categoria superior à de diretor de serviços (OJ, art. 36.º, n.º 8).
- ii. Conhecer dos conflitos de competência entre tribunais de primeira instância (OJ, art. 36.º, n.º 14);
- iii. Conhecer dos conflitos de jurisdição entre o Tribunal Administrativo e autoridades administrativas (OJ, art. 36.º, n.º 15).



C. ORGÂNICA DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (CONT.)

- TRIBUNAL DE ÚLTIMA INSTÂNCIA

OJ, art. 44.º, n.º 2

- 1) Competência para uniformizar a jurisprudência;
- 2) Competência para julgar, em segundo grau de jurisdição, os recursos dos acórdãos do Tribunal de Segunda Instância proferidos nas ações do contencioso administrativo, quando sejam suscetíveis de impugnação.



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS

1. RECURSO CONTENCIOSO

CPAC

i. Pedido

Anulação, ou declaração de nulidade ou inexistência de um ato administrativo (art. 20.º);

ii. Fundamento

Ilegalidade do ato.

Tipificação exemplificativa de «vícios do ato administrativo»:

↓ usurpação de poder; ↓ incompetência, ↓ vício de forma (incluindo o de fundamentação), ↓ violação de lei (incluindo o erro manifesto ou total desrazoabilidade no exercício de poder discricionário; ↓ desvio de poder (art. 21.º).



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS (CONT.)

iii. Princípio da igualdade de poderes processuais das partes

(«igualdade de armas»), art. 23.º;

iv. O pedido principal pode ser cumulado com os pedidos de:

- determinação da prática do ato administrativo legalmente devido em substituição do ato anulado ou declarado nulo;
- pedido de indemnização (art. 24.º);



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS (CONT.)

- Prazos

↓ sem prazo o recurso de atos nulos ou inexistentes;

↓ atos anuláveis

30 dias: residentes

60 dias: não-residentes

365 dias: Ministério Público (art. 25.º);

↓ suspensão: quando a notificação omite as indicações exigidas por lei e o interessado haja, no prazo de 10 dias, requerido o completamento (art. 27.º);



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS (CONT.)

- Legitimidade ativa

- ↓ os titulares de direitos e interesses legalmente protegidos alegadamente lesados (art. 33.º, a));
- ↓ os titulares de ação popular (arts. 33.º, b) e 36.º);
- ↓ o Ministério Público (ação pública, de defesa da legalidade objetiva) (art. 33.º, c));
- ↓ as pessoas coletivas, relativamente a atos lesivos de direitos ou interesses que lhes cumpra defender (art. 33.º, d)).

- Legitimidade passiva

O órgãos autor do ato e os contra-interessados (arts. 37.º e 39.º).



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS (CONT.)

2. IMPUGNAÇÃO DE NORMAS

CPAC

i. Pedido

Declaração de ilegalidade, com força obrigatória geral, de norma contida em regulamento administrativo (art. 88.º, n.º 1).

ii. Fundamento: desconformidade com normas de valor hierárquico superior.

Exceto se a norma-padrão constar de lei fundamental ou princípio dela decorrente ou de ato legislativo emanado de órgão exterior a Macau com competência exclusiva para o efeito, etc; (art. 88.º, n.º 2).



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS (CONT.)

iii. Requisito

- Quando a norma tenha sido (incidentalmente) julgada ilegal por qualquer tribunal em três casos concretos
ou
quando os seus efeitos se produzam imediatamente, independentemente de um ato administrativo ou jurisdicional de aplicação (art. 90.º, n.º 1).
- A exigência não se aplica à iniciativa processual do Ministério Público (art. 90.º, n.º 2).



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS (CONT.)

iv. Prazo

A declaração de ilegalidade pode ser pedida a todo o tempo (art. 91.º, n.º 1).

v. Legitimidade ativa

- Ministério Público.
- Quem se considere lesado pela aplicação da norma, ou possa previsivelmente vir a sê-lo em momento próximo.
- Alto Comissário contra a Corrupção (art. 91.º, n.º 1).



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS (CONT.)

vi. Decisão

Pode fundar-se em ofensa de princípios ou regras jurídicas diversos daqueles cuja ofensa tenha sido invocada (art. 93.º, 1).

(Momento claro de «controlo jurídico objetivo», ou seja, de desempenho da função objetivista do Contencioso Administrativo).



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS (CONT.)

3. AÇÕES

CPAC

i. Espécies em função do objeto

- ↓ reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos;
- ↓ determinação da prática de atos legalmente devidos;
- ↓ prestação de informação, consulta de processo ou passagem de certidão;
- ↓ contratos administrativos;
- ↓ responsabilidade da Administração por prejuízos decorrentes de atos de gestão pública;
- ↓ outras (art. 97.º).



D. MEIOS PROCESSUAIS PRINCIPAIS (CONT.)

ii. Prazos

- ↓ regra geral, a todo o tempo (art. 98.º);
- ↓ especiais para a ação de defesa perante omissão ou recusa de decisão (art. 105.º);
- ↓ 20 dias, para a ação para prestação de informação (art. 109.º);
- ↓ 180 dias, para a ação sobre a validade de contratos (art. 115.º).



E. PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS E CONSERVATÓRIOS

i. Espécies em função do objeto

- ↓ Suspensão de eficácia de atos administrativos;
- ↓ Intimação para um comportamento;
- ↓ produção antecipada de prova;
- ↓ providências não especificadas.



E. PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS E CONSERVATÓRIOS

1. SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DE ATOS ADMINISTRATIVOS

CPAC

i. Atos administrativos passíveis de suspensão

- os que tenham conteúdo positivo;
- os que, tendo conteúdo negativo, apresentem uma vertente positiva e a suspensão seja circunscrita a essa vertente (art. 120.º).



E. PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS E CONSERVATÓRIOS (CONT.)

ii. Requisitos

- a execução do ato cause previsivelmente prejuízo de difícil reparação;
- a suspensão não determine grave lesão do interesse público;
- do processo não resultem fortes indícios de ilegalidade do recurso;
- juízo de proporcionalidade (art. 121.º).



E. PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS E CONSERVATÓRIOS (CONT.)

iii. Momento do pedido

- previamente à interposição do recurso;
- juntamente com a petição de recurso;
- na pendência do recurso (art. 123.º).

iv. Suspensão provisória

- recebida a citação ou notificação, o órgão requerido não pode iniciar ou prosseguir a execução;
- exceto se, no prazo de 3 dias, declarar, fundamentadamente e por escrito, grave prejuízo para o interesse público na não imediata execução (art. 126.º).



E. PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS E CONSERVATÓRIOS (CONT.)

v. Suspensão de eficácia de normas contidas em regulamento administrativo suscetível de impugnação

Também pode pedir-se (art. 131.º).



E. PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS E CONSERVATÓRIOS (CONT.)

2. INTIMAÇÃO PARA UM COMPORTAMENTO

CPAC

i. Pedido

Condenação de um órgão administrativo, de um particular ou concessionário na adoção ou cessação de um comportamento por modo a pôr termo a uma violação (ou a evitar uma violação relativamente à qual haja fundado receio) de normas de direito administrativo, de deveres decorrentes de ato ou contrato administrativo ou de um direito fundamental (art. 132.º, n.º 1).



E. PROCEDIMENTOS PREVENTIVOS E CONSERVATÓRIOS (CONT.)

ii. Legitimidade ativa

Ministério Público, qualquer pessoa a cujos interesses a violação cause ofensa digna de tutela (art. 132.º, n.º 1).

iii. Momento da apresentação do pedido

Antes ou na pendência do uso de

- meio procedimental administrativo
- meio processual contencioso

adequados à tutela do interesses em causa.

Se o pedido de intimação for deduzido em conexão com um processo administrativo contencioso, constitui um incidente deste processo (art. 132.º, n.º 2).

iv. Não pode ser usado para produzir efeitos alcançáveis através de pedido de suspensão de eficácia (art. 132.º, n.º 3).



F. PROCESSO EXECUTIVO

CPAC

- Dever de execução espontânea, no prazo máximo de 30 dias, das decisões dos tribunais em processo contencioso administrativo, uma vez transitadas em julgado,

exceto:

- quando ocorra falta de verba ou cabimento orçamental;
- ou
- havendo causa legítima de inexecução (art. 174.º, n.º 1).



F. PROCESSO EXECUTIVO (CONT.)

- **Essência do cumprimento da sentença administrativa:**

Prática de todos os atos jurídicos e operações materiais que sejam necessários, consoante as hipóteses

- à reintegração efetiva da ordem jurídica violada;
- à reposição da situação atual hipotética (art. 174.º, n.º 3).



F. PROCESSO EXECUTIVO (CONT.)

- Causa legítima de inexecução
 - a impossibilidade absoluta e definitiva de execução
ou
 - o grave prejuízo para o interesse público no cumprimento da decisão (art. 175.º, n.º 1).

- Elenco de situações em que a lei veda a invocação de causa legítima de inexecução: art. 175.º, n.º 4.

- Procedimento para a hipótese de falta de verba ou cabimento orçamental: art. 179.º.



F. PROCESSO EXECUTIVO (CONT.)

- A medida compulsória

garantia jurisdicionalizada contra a inexecução ilícita;

responsabilização pessoal do responsável pelo incumprimento, por cada dia de atraso, de uma quantia entre 10 e 50% do montante correspondente ao índice 100 da tabela indiciária de vencimentos dos trabalhadores da Administração Pública (arts. 186.º).

- Responsabilidade civil e criminal (art. 187.º).