

J. M. SÉRVULO CORREIA

ASSISTENTE DA FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA

**NOÇÕES  
DE  
DIREITO ADMINISTRATIVO**

I



EDITORA DANÚBIO, LDA

LISBOA

1982

## ÍNDICE

|                                | Págs. |
|--------------------------------|-------|
| Abreviaturas Mais Usadas ..... | 9     |
| Bibliografia Geral .....       | 11    |

## INTRODUÇÃO

### § 1.º

#### A Administração Pública

|   |    |
|---|----|
| 1. A Função Administrativa .....  | 17 |
| 1.1. Funções do Estado; 1.2. Conteúdo jurídico da função administrativa; 1.3. Conteúdo material da função administrativa; 1.4. Função administrativa e função política. |    |
| 2. Conceito Orgânico de Administração Pública   | 30 |
| 3. Sentido da Evolução da Função Administrativa   | 33 |

### § 2.º

#### O Direito Administrativo

|   |    |
|---|----|
| 4. A Gênese do Direito Administrativo .....   | 43 |
| 4.1. A importância do modelo francês; 4.2. Especificidade do sistema administrativista francês; 4.3. A criação jurisdicional do Direito Administrativo. |    |

|  |    |
|--|----|
| 5. Conceito de Direito Administrativo .....  | 50 |
| 5.1. Critérios de delimitação do âmbito do Direito Administrativo;<br>5.2. Definição de Direito Administrativo; 5.3. Gestão pública;<br>5.4. Normas sobre relações interorgânicas.   |    |
| 6. Evolução Histórica do Direito Administrativo .....  | 66 |
| 6.1. Monarquia constitucional; 6.2. De 1910 a 1974; 6.3. Período posterior a 25 de Abril de 1974.  |    |
| 7. Fontes do Direito Administrativo .....  | 78 |
| 7.1 Fontes de Direito e Função Administrativa; 7.2. Constituição e leis constitucionais; 7.3. Exclusão do costume; 7.5. Direito Internacional convencional; 7.6. Lei; 7.7. Decretos-leis; 7.8. Decretos regionais; 7.9. Regulamentos; 7.9.1. Distinção entre leis e regulamentos; 7.9.2. Regulamentos do Governo; 7.9.3. Outros detentores da faculdade regulamentária; 7.9.4. Classificação dos regulamentos; 7.9.5. Cessação da vigência dos regulamentos. |    |

## PARTE I

### TEORIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

|  |     |
|--|-----|
| 8. Participação dos Interessados na Gestão Efectiva da Administração Pública .....   | 117 |
| 8.1. Generalidades; 8.2. Participação colectiva; 8.3. Mecanismos de participação colectiva; 8.4. Vantagens e inconvenientes da participação colectiva; 8.5. Participação individual. |     |
| 9. Descentralização Administrativa .....   | 125 |
| 9.1. Enquadramento constitucional do princípio; 9.2. Descentralização e devolução de poderes; 9.3. Conceito jurídico de descentralização; 9.4. Virtualidades da descentralização.    |     |
| 10. Desconcentração Administrativa .....   | 132 |

## CAPÍTULO II

### SUJEITOS, ÓRGÃOS E PODERES

#### § 1.º

#### Dos Sujeitos

11. Natureza Jurídica das Pessoas Colectivas que Integram a Administração ..... 135
12. Personalidade Jurídica de Direito Público ... 137  
12.1. Interesse e dificuldades do conceito; 12.1. Origem ou forma da pessoa; 12.3. Sujeição a controlo público; 12.4. Sujeição a normas específicas de Direito Público.
13. Administração Directa e Indirecta. Devolução de Poderes. Classificação das Pessoas Colectivas de Direito Público ..... 144  
13.1. Terminologia; 13.2. Administração do Estado e Administração autónoma; 13.3. Administração autónoma; 13.4. Administração indirecta do Estado e devolução de poderes; 13.5. Classificação dos institutos públicos.
14. Pessoas Colectivas de utilidade pública administrativa ..... 150  
14.1. Génese da figura; 14.2. Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa; 14.3. Empresas públicas de direito privado; 14.4. Sociedades de interesse colectivo; 14.5. Pessoas físicas com a qualidade de agente administrativo.

## § 2.º

**Dos Órgãos**

- |  |     |
|--|-----|
| 15. Órgãos da Pessoa Colectiva .....                         | 162 |
| 15.1. Génese e conteúdo do conceito; 15.2. Suporte do órgão. |     |
| 16. Órgãos colegiais: Reuniões e Deliberações ...            | 164 |

## § 3.º

**Dos Poderes**

- |   |     |
|---|-----|
| 17. Capacidade, Atribuições e Competência .....   | 169 |
| 17.1. Capacidade; 17.2. Atribuições; 17.3. Competência; 17.4. Competência simultânea e competência conjunta; 17.5. Impossibilidade de presumir a competência; sua irrenunciabilidade e inalienabilidade.  |     |
| 18. Vinculação e Discricionariedade .....   | 175 |
| 18.1. Natureza e justificação da discricionariedade; 18.2. Discricionariedade técnica; 18.3. Objecto da discricionariedade; 18.4. Limites da discricionariedade.  |     |
| 19. Espécies de Autonomia .....   | 190 |
| 19.1. Introdução; 19.2. Autonomia política; 19.3. Autonomia de orientação; 19.4. Autonomia normativa; 19.5. Autonomia administrativa; 19.6. Autonomia financeira.   |     |
| 20. A Hierarquia Administrativa .....   | 196 |
| 20.1. Conceito; 20.2. Poderes hierárquicos.   |     |
| 21. Tutela Administrativa .....   | 201 |
| 21.1. Conceito; 21.2. Diferença entre poderes de tutela e poderes hierárquicos; 21.3. Formas de tutela; 21.4. Recurso tutelar e tutela correctiva; 21.5. Tutela inspectiva; 21.6. Tutela substitutiva ou suplectiva; 21.7. Controlo de legalidade e controlo de mérito; 21.8. Regime de tutela. |     |

|   |     |
|---|-----|
| 22. Poder de Orientação .....   | 213 |
| 23. Delegação de Poderes .....  | 215 |
| 23.1. Conceito; 23.2. Lei de habilitação; 23.3. Relação entre órgão delegante e entidade delegada; 23.4. Acto de delegação; 23.5. Delegação implícita; 23.6. Legitimidade passiva no recurso dos actos praticados sob delegação de poderes; 23.7. Revogação do acto de delegação e avocação; 23.8. Delegação de assinatura. |     |

## PARTE II

### A ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

|   |     |
|---|-----|
| 24. Prossecução do Interesse Público .....  | 227 |
| 25. Princípio da Legalidade .....   | 231 |
| 25.1. A origem do conceito e os elementos de legalidade; 25.2. A legalidade democrática; 25.3. Precedência da lei e reserva de lei.   |     |
| 26. Princípio da Legalidade (continuação); A Polícia Administrativa .....   | 246 |
| 26.1. Polícia administrativa e legalidade; 26.2. Conceito de polícia administrativa; 26.3. Polícia administrativa geral e polícias administrativas especiais; 26.4. Meios de polícia administrativa; 26.5. Polícia administrativa e agentes de polícia. |     |
| 27. Justiça e Imparcialidade no Exercício de Funções .....  | 251 |
| 27.1. O n.º 2 do art. 267.º da Constituição; 27.1. Conteúdo próprio da imparcialidade; 27.3. Continuação; 27.4. Diferentes acepções do termo «imparcialidade».  |     |

## CAPÍTULO II

### O ACTO ADMINISTRATIVO

#### § 1.º

#### Facto Jurídico e Acto Jurídico

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 28. | Os Factos Jurídicos .....   | 257 |
| 29. | Os Actos Jurídicos .....  | 258 |
|     | 29.1. Noção e espécies; 29.2. Negócios jurídicos e actos unilaterais da Administração sujeitos a um regime de Direito Administrativo. |     |

#### § 2.º

#### Conceito e Elementos do Acto Administrativo

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 30. | Os Actos Jurídicos da Administração; Actos de Direito Privado .....  | 262 |
|     | 30.1. Actos e actividade da Administração; 30.2. Actos de direito privado praticados pela Administração; 30.3. Regime peculiar dos actos de direito privado praticados pela Administração. |     |
| 31. | Os Actos Jurídicos da Administração; Actos de Direito Público Normativos e Concretos ....  | 266 |
|     | 31.1. Generalidade e abstracção; 31.2. Actos normativos e actos concretos.   |     |
| 32. | Actos Internos e Externos .....  | 274 |
|     | 32.1. Actos Externos; 32.2. Actos preparatórios.   |     |
| 33. | Os Conceitos de Acto Externo e de Acto Definitivo .....  | 277 |
|     | 33.1. A concepção tradicional de acto definitivo; 33.2. Necessidade da revisão da concepção tradicional. Actos de execução; 33.3. Actos integrativos; 33.4. Comunicações.                  |     |

34. Conceito de Acto Administrativo ..... 288  
34.1. Definição; 34.2. Actos administrativos e actos auxiliares;  
34.3. Acto administrativo e outras condutas da Administração.
35. Os Elementos do Acto Administrativo ..... 290  
35.1. Noção; 35.2. Conduta Unilateral; Conduta da Administração;  
35.4. Exercício de um poder de autoridade; 35.5. Definição inovatória de uma situação jurídica concreta; 35.6. Publicidade legalmente exigida.

### § 3.º

#### **Acto Administrativo Definitivo e Executório**

36. Acto Administrativo Definitivo ..... 310  
36.1. Exclusão da função inovatória; 36.2. Exclusão do carácter necessariamente terminal; 36.3. Conceito de acto definitivo;  
36.4. Casos em que não cabe recurso na ordem hierárquica;  
36.5. Exclusão dos actos cujo recurso hierárquico não tem efeito devolutivo.
37. Acto Administrativo Executório: A) A Eficácia do Acto Administrativo ..... 318  
37.1. Razão de ordem; 37.2. Eficácia do acto administrativo;  
37.3. Razões de ineficácia dos actos administrativos válidos;  
37.4. Requisitos de eficácia resultantes do próprio conteúdo do acto administrativo; 37.5. Eficácia objectiva e eficácia subjectiva;  
37.6. Irretroactividade do acto administrativo.
38. Acto Administrativo Executório: B) A Executoriedade do Acto Administrativo ..... 332  
38.1. Executoriedade e eficácia; 38.2. Crise da concepção tradicional da executoriedade como requisito da recorribilidade;  
38.3. Obrigatoriedade ou imperatividade do acto administrativo;  
38.4. Autotutela administrativa e privilégio de execução prévia;  
38.5. Sentido da expressão «acto executório» usada no art. 269.º, n.º 2, da Const., no art. 15.º, n.º 1, da LOSTA e no art. 815.º do CA.



39. Acto Confirmativo ..... 346  
 39.1. Conceito de acto confirmativo; 39.2. Relativismo do requisito da vigência da mesma legislação; 39.3. Actos repetitivos não confirmativos.

#### § 4.º

### **Inexistência e Invalidade do Acto Administrativo**

40. Inexistência do Acto Administrativo ..... 350  
 40.1. Distinção entre inexistência e invalidade; 40.2. Inexistência e presunção de legalidade; 40.3. Casos paradigmáticos de inexistência.
41. Invalidade do Acto Administrativo; Nulidade e Anulabilidade ..... 354  
 41.1. Conceito de invalidade; 41.2. Espécies de invalidade: nulidade e anulabilidade; 41.3. A opção pelo legislador entre as técnicas da anulabilidade e da nulidade; 41.4. Regime jurídico da nulidade; 41.5. Consequências dos actos nulos; 41.6. Regime jurídico da anulabilidade.
42. Requisitos de Validade e Vícios do Acto Administrativo ..... 368  
 42.1. Requisitos de validade do acto administrativo; 42.2. Vícios do acto administrativo; 42.3. Vícios do acto administrativo reconhecidos pela lei portuguesa; 42.4. Carácter não taxativo da enunciação dos vícios do acto administrativo.
43. Requisitos de Validade do Acto Administrativo:  
 A) Competência do Órgão ou Agente ..... 375
44. Vícios do Acto Administrativo: I) Incompetência ..... 376  
 44.1. Conceito de incompetência; 44.2. Graus de incompetência; 44.3. Razões de incompetência; 44.4. Conteúdo dos poderes de agir; 44.5. A chamada «incompetência negativa».

|  |     |
|--|-----|
| 45. Vícios do Acto Administrativo: II) Usurpação de Poder .....  | 380 |
| 45.1. Conceito de usurpação de poder; 45.2. Grau de invalidade resultante da usurpação de poder.   |     |
| 46. Requisitos de Validade do Acto Administrativo: B) Formalidades .....   | 382 |
| 46.1. Conceito de formalidade; 46.2. Distinção entre formalidades e pressupostos do acto 46.3. Formalidades essenciais; 46.4. Formalidades simples e formalidades solenes.   |     |
| 47. (Continuação): A Forma .....   | 387 |
| 47.1. Conceito de forma; 47.2. Forma escrita e forma oral; 47.3. Forma solene.   |     |
| 48. (Continuação): A Fundamentação .....   | 390 |
| 48.1. Conceito de fundamentação; 48.2. Obrigatoriedade e fundamentação do acto administrativo; 48.3. A fundamentação dos actos orais, implícitos e tácitos; 48.4. Obscuridade, contradição ou insuficiência da fundamentação; 48.7. Menção dos fundamentos na notificação do acto.         |     |
| 49. (Continuação): O Acto Tácito .....   | 409 |
| 49.1. Sede legislativa da teoria do acto tácito; 49.2. Acto tácito positivo; 49.3. Natureza jurídica do acto tácito negativo; 49.4. Ilegalidade sistemática, por falta de fundamentação, dos actos tácitos de indeferimento; 49.5. Indeferimento tácito e actos de publicação obrigatória. |     |
| 50. Vícios do Acto Administrativo: III) Vício de Forma .....   | 428 |
| 50.1. Conceito de vício de forma; 50.2. Ilegalidade formal dos actos preparatórios; 50.3. Repetição do acto com reparação da ilegalidade; 50.4. Vício de forma por falta de fundamentação; 50.5. Ordem de conhecimento do vício de forma.  |     |

51. Requisitos de Validade do Acto Administrativo:  
C) Fim ..... 439
- 51.1. Conceito de fim do acto administrativo; 51.2. Fim e motivos;  
51.3. Fim e causa; 51.4. Relevância jurídica do fim.
52. Vícios do Acto Administrativo: IV) Desvio de  
Poder ..... 445
- 52.1. Conceito de desvio de poder; 52.2. Génese histórica da figura;  
52.3. Desvio de poder doloso e por erro; 52.4. Motivo principal-  
mente determinante; 52.5. Prova de desvio de poder.
53. Requisitos de Validade do Acto Administrativo:  
D) Os Pressupostos e o Conteúdo ..... 454
54. (Continuação): Classificação dos Actos Adminis-  
trativos segundo o Conteúdo ..... 456
- 54.1. Critério do conteúdo; 54.2. Actos positivos e actos negativos;  
54.3. Actos constitutivos e actos de verificação; 54.4. Actos de  
admissão; 54.5. Actos ampliativos: actos constitutivos de direitos  
em sentido estrito (renúncia), actos constitutivos de poderes ou  
faculdades (concessão e licença), actos que eliminam restrições ao  
exercício de direitos ou poderes (autorização), actos que extin-  
guem ou restringem obrigações (renúncia e dispensa); 54.6. Actos  
ablativos: ordem, proibição, acto sancionatório, acto expropriativo;  
54.7. Actos de segundo grau; 54.8. Actos de execução instantânea  
e de execução continuada.
55. Vícios do Acto Administrativo: IV) Violação de  
Lei ..... 463
- 55.1. Conceito de violação de lei; 55.2. Comandos violáveis;  
55.3. Erro de facto quanto aos pressupostos; 55.4. Erro na inter-  
pretação ou na aplicação de preceito legal.

## § 5.º

**Revogação, Alteração e  
Suspensão do Acto Administrativo**

56. Revogação do Acto Administrativo ..... 471  
56.1. Conceito de revogação; 56.2. Revogação anulatória e revogação extintiva; 56.3. Competência para a revogação; 56.4. Formalidades e forma da revogação; 56.5. Actos irrevogáveis por natureza e por determinação da lei.
57. Ratificação do Acto Administrativo ..... 505  
57.1. Ratificação-sanação e figuras próximas; 57.2. Inconstitucionalidade da norma legal retroactiva inovadora que pretenda validar actos administrativos ilegais.
58. Reforma e Conversão do Acto Administrativo 509  
58.1. Conceito de reforma; cláusulas acessórias ilegais; 58.2. Conceito de conversão.
59. Regime Jurídico Comum à Ratificação, Reforma e Conversão dos Actos Administrativos ..... 511
60. Rectificação do Acto Administrativo ..... 513
61. Suspensão da Executoriedade do Acto Administrativo ..... 514  
61.1. Introdução; 61.2. Acto administrativo de suspensão; 61.3. Suspensão da executoriedade pelos tribunais; 61.4. Dedução do incidente; 61.5. Requisitos legais da suspensão da executoriedade pelos Tribunais; 61.6. Prejuízo irreparável ou de difícil reparação para o particular; 61.7. Inexistência de grave dano para a realização do interesse público; 61.8. Suspensão em caso de arguição de inexistência ou de nulidade; 61.9. Impossibilidade de suspensão dos actos de conteúdo negativo; 61.10. Suspensão da executoriedade dos actos já executados; 61.11. Julgamento do incidente e recurso das decisões.