

ISABEL CELESTE M. FONSECA

*Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho*

# CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

TEORIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO  
ADMINISTRATIVA

Com a colaboração de

JOÃO VILAS BOAS PINTO

*Assistente da Escola de Direito da Universidade do Minho*

 **GESTLEGAL**

# ÍNDICE

•

Nota prévia .....	7
Abreviaturas .....	9

## PARTE I INTRODUÇÃO

### AULA N.º 1 NOÇÕES GERAIS

1. Direito Administrativo, Administração Pública e necessidades coletivas...	15
1.1. Começemos pelo direito administrativo, para conhecer o seu berço	16
1.2. Interesses públicos .....	21
1.3. À descoberta da Administração Pública.....	24
2. Os vários sentidos da expressão “Administração Pública” .....	25
2.1. Administração Pública em sentido orgânico .....	25
2.2. Administração Pública em sentido funcional.....	29
2.3. Função administrativa, administração pública e administração privada	29
3. A Administração Pública e as funções do Estado.....	31
3.1. Função administrativa e função política.....	31
3.2. Função administrativa e função legislativa.....	32
3.3. Função administrativa e função jurisdicional.....	32
4. Síntese.....	33

### AULA N.º 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA VISÃO DIACRÓNICA E COMPARADA

1. A Administração Pública. Perspetiva histórica .....	37
1.1. Do <i>Estado-de-polícia</i> ou Estado <i>administrador-juiz</i> .....	38
1.2. Do Estado de Direito Liberal.....	39
1.3. Do Estado de Direito Social .....	42

•

1.4. Do Estado de Direito Pós-Social.....	43
2. Perspetiva de direito comparado: visão sincrónica.....	45
2.1. Os sistemas de administração — caracterização do seu estado puro: o sistema de administração executiva (de tipo francês ou sistema europeu continental ou sistema de ato administrativo) e o sistema de administração judiciária (sistema inglês) .....	45
2.2. A inexistência de sistemas puros e a atual aproximação dos sistemas: o fenómeno da europeização do direito administrativo .....	48

**PARTE II**  
**TEORIA GERAL**  
**DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

AULA N.º 3  
**ELEMENTOS SUBJETIVOS**  
**DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

1. Considerações prévias.....	55
2. Pessoas coletivas públicas.....	56
2.1. Conceito .....	56
2.2. Tipos.....	57
2.3. Regime jurídico — traços breves.....	58
3. Órgãos administrativos.....	59
3.1. Conceito .....	59
3.2. Principais tipos de órgãos.....	60
3.3. Investidura, titular e agente .....	62
3.4. As garantias de imparcialidade dos órgãos e agentes: incompatibilidades, impedimentos, escusa e suspeição.....	63
i. Incompatibilidade .....	63
ii. Impedimento.....	64
ii.a. Comunicação do impedimento .....	64
ii.b. Pedido de declaração do impedimento pelo interessado .....	65
ii.c. Competência para conhecer da existência do impedimento e respetiva decisão .....	65
ii.d. Sanções .....	66
iii. Escusa e Suspeição.....	66
iii.a. Formulação do pedido.....	66
iii.b. Competência para conhecer da escusa e da suspeição e respetiva decisão .....	67
iii.c. Sanções.....	67

4. Serviços públicos .....	67
4.1. Conceito .....	67
4.2. Traços gerais do regime jurídico.....	68
4.3. Tipologia dos serviços .....	70
4.4. Estrutura organizativa dos serviços.....	73

AULA N.º 4  
**ELEMENTOS SUBJETIVOS**  
**DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**  
 EM ESPECIAL, OS ÓRGÃOS COLEGIAIS

1. Enquadramento .....	77
2. Regime jurídico geral .....	77
i. Composição e constituição do órgão colegial .....	78
ii. Sessão.....	80
iii. Reunião.....	80
iv. Marcação da reunião .....	81
v. E, quanto à deliberação e à ordem do dia .....	81
vi. Quórum de funcionamento e de deliberação.....	82
vii. Deliberações.....	82
viii. Método de votação .....	83
ix. Ata .....	84
x. Extinção e dissolução do órgão colegial, perda de mandato e demissão dos seus membros .....	85

AULA N.º 5  
**ELEMENTOS FUNCIONAIS**  
**DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

1. Elementos estruturantes funcionais.....	89
1.1. Atribuições .....	89
1.2. Competência .....	90
1.2.1. Conceito e características.....	90
1.2.2. Critérios de delimitação da competência.....	91
1.2.3. A Incompetência, usurpação e inexistência de poderes.....	91
1.2.4. Competência e legitimação .....	92
1.2.5. Espécies de competências.....	93

AULA N.º 6  
**ELEMENTOS FUNCIONAIS**  
**DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**  
 EM ESPECIAL, A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

1. Enquadramento: sistema de desconcentração de competências .....	99
--	----

ÍNDICE

•

2. A figura da delegação de poderes.....	99
2.1. Conceito e requisitos.....	99
2.2. Distinção de algumas figuras afins.....	102
2.3. Regime jurídico.....	103

AULA N.º 7  
ELEMENTOS RELACIONAIS  
DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1. Distinção prévia.....	111
2. Relações funcionais <i>interorgânicas</i> : a hierarquia.....	111
2.1. Conceito.....	111
2.2. Conteúdo da relação de hierarquia.....	112
2.2.1. Os poderes do superior.....	112
2.2.2. Os deveres do subalterno.....	114
2.2.2.1. Em especial, o exercício do direito de recusa do subalterno no cumprimento de uma ordem.....	115
3. Relações <i>interpessoais</i> ou <i>intersubjetivas</i> .....	116
3.1. A superintendência.....	116
3.2. A tutela.....	117
3.2.1. Classificações e formas da tutela.....	118
4. Em síntese.....	119

PARTE III  
OS SETORES DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA PORTUGUESA

AULA N.º 8  
O MODELO CONSTITUCIONAL

1. A estrutura da Administração Pública: que modelo está desenhado na Constituição?.....	125
2. Os princípios constitucionais sobre a organização administrativa.....	125
3. Os setores da organização administrativa constitucionalmente previstos.....	130

AULA N.º 9  
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO  
I. A ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL DIRETA

1. O Estado-Administração.....	137
1.1. O Estado como pessoa coletiva pública.....	137

•

## ÍNDICE

•	
1.2. As atribuições do Estado .....	137
1.3. Espécies de Administração do Estado .....	138
1.4. Órgãos Administrativos do Estado-Administrador e órgãos do Estado que não pertencem à Administração Pública .....	138
2. A Administração Estadual Direta .....	139
2.1. A Administração Central .....	140
2.1.1. O Governo .....	140
2.1.2. Em especial, os serviços administrativos estaduais de inspeção e fiscalização .....	144
2.2. A Administração local ou periférica .....	146

### AULA N.º 10

#### A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO

##### II. A ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRETA

1. O conceito de <i>Administração Estadual Indireta</i> .....	151
2. A Administração estadual indireta pública .....	152
2.1. Os Institutos Públicos .....	152
2.1.1. Noção .....	152
2.1.2. Principais aspetos caracterizadores .....	152
2.1.3. Espécies de institutos públicos .....	155
2.2. As Entidades Públicas Empresariais .....	160
3. A Administração estadual indireta privada .....	160
3.1. Em especial, as Empresas Públicas, S.A. ....	161
3.1.1. Conceito e espécies .....	161
3.1.2. Regime jurídico geral das empresas públicas — principais traços .	163

### AULA N.º 11

#### A ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA

1. Considerações prévias .....	169
2. Aproximação ao conceito .....	170
3. Administração autónoma de base territorial .....	170
3.1. Regiões autónomas e autarquias locais — traços gerais da distinção	170
3.1.1. A organização administrativa açoriana .....	171
3.1.1.1. A Administração Regional (Autónoma) Local: os municípios e as freguesias açorianos .....	176

## ÍNDICE

•

3.1.2. A Administração Autónoma da RAM.....	177
3.1.2.1. A orgânica da Administração Direta da RAM .....	180
3.1.2.2. A Administração Indireta da RAM.....	187
3.1.2.3. A Administração Autónoma da RAM.....	188
3.2. Em especial, as Autarquias Locais .....	189
3.2.1. Autarquias e Autonomia Local.....	189
3.2.2. Principais aspetos do regime constitucional das autarquias locais	192
3.2.3. As atribuições das autarquias locais.....	194
3.2.4. Competências dos órgãos autárquicos.....	197
3.2.4.1. Competências dos órgãos do município.....	197
3.2.4.2. Competências dos órgãos da freguesia .....	202
3.2.5. A eleição dos titulares dos órgãos locais .....	207
3.2.5.1. Na Freguesia .....	207
3.2.5.2. No Município .....	208
3.2.6. Os serviços administrativos dos municípios.....	210
3.2.7. A atividade empresarial local e a cooperação das autarquias com entes privados .....	211
3.2.8. Tutela do Estado sobre as autarquias.....	215
3.2.8. Descentralização em curso .....	218
4. Administração autónoma de base associativa .....	227
4.1. Associações Públicas: em especial, as associações públicas profissionais.....	227
4.2. Associações Públicas de entes públicos: em especial, as entidades intermunicipais .....	229
4.2.1. Distinções prévias .....	229
4.2.2. Orgânica e funcionamento das entidades intermunicipais — traços essenciais.....	231
4.2.2.1. Áreas Metropolitanas .....	231
4.2.2.2. Comunidades Intermunicipais.....	235
4.2.3. A tutela do Estado sobre as entidades intermunicipais (remissão).	239

## AULA N.º 12 A ADMINISTRAÇÃO INDEPENDENTE

1. Aproximação ao conceito e enquadramento jurídico da administração independente.....	243
--	-----

•



•

2. As Entidades Administrativas de Regulação e Supervisão.....	247
2.1. A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras.....	247
2.1.1. Algumas reflexões prévias.....	247
2.1.2. Âmbito de aplicação .....	249
2.1.3. Processo de criação, extinção, fusão ou cisão das entidades reguladoras .....	252
2.1.4. Âmbito e organização territorial, orgânica e funcionamento.....	253
2.1.5. Principais poderes das entidades reguladoras — breve referência..	256
2.1.6. Que medida de independência? .....	257
3. Entidades Administrativas independentes Clássicas.....	259

**PARTE IV  
O TERCEIRO SETOR**

AULA N.º 13  
**AS ENTIDADES PARTICULARES QUE COLABORAM  
NA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA**

1. Enquadramento .....	267
2. Delimitação do universo das entidades particulares de interesse público..	269
2.1. Pessoas Coletivas de Direito Privado e Utilidade Pública.....	270
2.2. Pessoas Coletivas de Utilidade Pública.....	271
2.2.1. Pessoas coletivas de mera utilidade pública .....	271
2.2.2. Pessoas coletivas de utilidade pública administrativa .....	272
2.2.3. As Instituições particulares de solidariedade social (IPSS) .....	274
<b>Bibliografias .....</b>	<b>279</b>
<b>Índice.....</b>	<b>283</b>



**GESTLEGAL**

[www.gestlegal.pt](http://www.gestlegal.pt) • [editora@gestlegal.pt](mailto:editora@gestlegal.pt)