

PAULO LINHARES DIAS

# A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

CONTRIBUTO PARA UMA  
TEORIA DAS SUBVENÇÕES  
E AJUDAS PÚBLICAS

•



GESTLEGAL

# INTRODUÇÃO

•

## I. ENQUADRAMENTO

Com a presente tese pretende-se abordar, do ponto de vista da dogmática jurídico-administrativa, uma das formas de atuação da administração, porventura das mais complexas: a atividade administrativa de fomento. O mesmo será dizer: a concessão de incentivos à atividade económica privada para a prossecução de interesses gerais, através de subvenções e outras formas de ajudas económico-financeiras, bem como o incentivo a que os particulares prossigam atividade de carácter social e cultural através do designado fomento social.

Uma primeira nota vai, desde logo, para a inclusão deste estudo na dogmática jurídico-administrativa. Melhor dizendo, pensamos sempre a sua conceção na esteira do Direito Administrativo, sem que nos questionássemos, sequer, sobre a sua inclusão noutros ramos ou subramos do direito público e da doutrina juspublicista. Porém, no decurso da investigação, percebemos que, para certa doutrina estrangeira, em particular no país vizinho, a abordagem da atividade administrativa de fomento na esteira do Direito Administrativo nem sempre foi pacífica. Conforme assinala GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES <sup>(1)</sup>, apenas em Espanha, o fomento administrativo, e em particular a teoria das subvenções, foi tratado pelos jusadministrativistas, sendo que a maioria da doutrina sobre esta temática se enquadra nas áreas do Direito Financeiro Público <sup>(2)</sup> ou no Direito Económico. Da doutrina

---

<sup>(1)</sup> *La subvención: Concepto y Régimen Jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983, p. 26.

<sup>(2)</sup> A designação de direito financeiro é importada da doutrina estrangeira. Entre nós, esta designação tende a ser mais rara e mais recente, *vide*: JOÃO RICARDO CATA-RINO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 2019, p. 19,

que sustenta que as subvenções são uma questão de Direito Financeiro, e não têm qualquer enquadramento no Direito Administrativo, destaca-se BAENA DEL ALCÁZAR <sup>(3)</sup>, que concebe a problemática das subvenções como prestações do Estado e, como tal, no âmbito do Direito Financeiro, alheio ao fomento administrativo. Ora, como veremos ao longo da presente tese, há doutrina, em particular a francesa e alguma italiana, que aborda a problemática das subvenções como uma prestação do Estado e não tanto como fomento administrativo, sendo certo que a abordagem e enquadramento em determinado ramo do direito depende da conceptualização do tema em análise. Contudo, e tendo em conta que concebemos as subvenções como a mais expressiva das formas de fomento administrativo, também dúvidas não nos restam de que todas as demais problemáticas em torno das subvenções, o que constitui a segunda parte desta tese, são inequivocamente questões de Direito Administrativo <sup>(4)</sup>.

A concessão, pela administração, de quantias pecuniárias ou outras formas de benefícios económicos a privados constitui um desafio para a ciência juspublicista, visto que se suscitam várias questões. Desde logo, num plano conceptual, o enquadramento na própria teoria do Estado e da sua intervenção na economia, assim como na ciência do Direito Administrativo, a conceptualização do fomento enquanto atividade administrativa é recente, o que faz com que ainda se levantem

permanecendo ainda maioritário o conceito de “Finanças Públicas”, de onde destacamos as obras clássicas: JOSÉ JOAQUIM TEIXEIRA RIBEIRO, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra Editora, Coimbra, 1995; ANTÓNIO SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Coimbra, Almedina, 1986, e mais recentemente MARIA d’OLIVEIRA MARTINS, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, Coimbra, 2018, p. 11; MARIA EDUARDA AZEVEDO, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Quid Iuris, Lisboa, 2018. Do ponto de vista didático: EDUARDO PAZ FERREIRA, *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Almedina, Coimbra, 2004.

<sup>(3)</sup> “Sobre el concepto de fomento”, *RAP*, n.º 54, 1957, p. 79, de resto estribando-se no francês JEAN RIVERO, *Droit Administratif*, 13.ª ed., Dalloz, Paris, 1990, p. 432.

<sup>(4)</sup> Ainda que nalguns aspetos se sinta a presença da “legalidade financeira”, mesmo as suas eventuais violações refletir-se-ão, no limite, na validade do ato ou contrato de concessão dos incentivos, pelo que é uma questão de direito administrativo.

algumas dúvidas e resistências <sup>(5)</sup>. À tradicional administração de polícia e de prossecução do interesse público, através da prestação de serviços públicos essenciais ou de interesse económico geral, veio juntar-se uma nova forma de atividade, a do fomento pela administração. As mutações históricas do papel do Estado, em especial na economia, ditaram igualmente uma alteração às atividades tradicionais da administração, que passaram a ter outro papel: o de apoio às atividades económicas privadas — fomento — e de subsidiação de atividades económicas deficitárias e garantia de serviços essenciais, quer através da sua prestação por empresas públicas criadas para a satisfação de atividade de interesse geral, quer através da subsidiação de atividades deficitárias, ou ainda do incentivo a atividades económicas levadas a cabo por privados <sup>(6)</sup>.

Também no plano constitucional, apesar do forte pendor do dirigismo económico presente na Constituição da República Portuguesa de 1976, a legitimação constitucional da atividade de fomento colidirá com outros princípios e direitos fundamentais, como os da igualdade, da proporcionalidade, da livre concorrência e ainda da propriedade e da livre iniciativa privada. A isto acresce que, no contexto da União Europeia, o fomento constitui uma das formas mais visíveis da integração

.....

<sup>(5)</sup> Esta nota também é dada por HELOISA CONRADO CAGGIANO, *Fomento Público Financeiro: Do Planeamento à Governança*, Almedina, Brasil, 2021, p. 16.

<sup>(6)</sup> A este propósito ALBERTO PALOMAR ALMEDA, no prólogo de *Derecho de Las Subvenciones e Ayudas Públicas*, Aranzandi, Madrid, 2018, p. 35, escreve: «E evolução da atividade do próprio fomento e a sua própria configuração histórica oferecem evidentes linhas de continuidade que se podem identificar no próprio balanço das formas de atuação administrativa. Desta forma poderá dizer-se que o fomento de atividade se configurou como uma situação que, em grande medida, evidencia o respeito que a própria conceção dos Estados tem sobre a dita atividade de fomento como função de serviço público». Mais adianta o citado autor: “No serviço público e no fomento, há realmente algo em comum: o interesse público numa determinada atividade social. O interesse público leva a que nalguns casos e nalguns momentos históricos, seja a administração a assumir a gestão direta dessas atividades perante a sociedade. Noutros momentos históricos, o interesse do Estado e forma de intervir para assegurar a prestação dessas atividades, desenvolve-se de formas diferentes e a própria da responsabilidade na satisfação do interesse público materializa-se em formas diretos de incentivo e fomento de atividades privadas que, materialmente, se consideram revestir de interesse público, cuja satisfação competiria ao Estado”.

européia, com os grandes Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL) que desenvolveram a política de coesão, que exponenciaram a atividade de fomento dos Estados-Membros, em particular dos visados pelas políticas de coesão. Também no plano jurídico, a interação do DUE com o direito interno dos Estados-Membros é uma das expressões do “direito multinível”, que potenciou o surgimento de muitas fontes de direito, com especial enfoque para o Direito Europeu derivado e a legislação nacional que o concretizou, ao que se alia jurisprudência europeia e nacional, fruto de várias décadas de vigência desses *fundos*, com todas as vicissitudes daí decorrentes.

Dividimos, pois, o tema em dois planos, um “macro” de construção de uma teoria da atividade administrativa de fomento, à semelhança do que tem feito a doutrina estrangeira, ancorado nas subvenções como expoente máximo dessa atividade, e um plano “micro”, de análise e estudo das manifestações administrativas desta atividade, através das formas de atuação típicas da administração: dos regulamentos, do ato e dos contratos administrativos, e as vicissitudes daí decorrentes.

A par de toda a conceptualização do fomento administrativo não se pode olvidar a importância que as subvenções têm na prática, constituindo um dos principais instrumentos económico-financeiros de intervenção administrativa, bem patente no crescimento exponencial das subvenções, quer diretamente financiados por fundos nacionais, quer cofinanciados por fundos europeus. Entendemos, por isso, que se trata de um tema de grande pertinência, tanto na perspectiva dogmática, a que dedicaremos a primeira parte da tese, como no plano prático, na medida em que são igualmente muitas as questões que se colocam na concessão de subvenções e ajudas públicas, na interação do direito europeu com o direito interno. Esta problemática vai desde o procedimento de concessão da subvenção à forma de concessão, convocando-se nesta, muitas vezes, as formas típicas de atuação administrativa: o regulamento, o ato e o contrato — bem como à execução contratual e as vicissitudes daí decorrentes, fazendo hoje todo o sentido falar numa relação jurídica subvencional, a que dedicaremos a segunda parte desta tese.

A tudo isto acresce que, apesar da importância teórica e prática do tema, tendo em conta a elevada subsidiação da atividade económica

no nosso país, estamos perante uma problemática não tratada na doutrina nacional <sup>(7)</sup>, ao contrário do que acontece no país vizinho, onde este tema há muito que é merecedor da atenção da doutrina <sup>(8)</sup>. Por

<sup>(7)</sup> Durante a fase de escrita desta tese, assistimos na FDUL a uma conferência sobre “Direito Público e Política de Coesão e Fundos Europeus 2021-2030”, onde, pela primeira vez na doutrina nacional, e pela voz do Professor MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, ouvimos a referência a uma “relação jurídica subvencional”. De resto, o citado juspublicista alertava mesmo para a necessidade do tratamento doutrinário da atividade administrativa de fomento. No que concerne ao fomento económico, e na esfera do Direito Económico, o mesmo já era objeto de tratamento da doutrina nacional, *vide*: JOÃO PACHECO DO AMORIM, *Direito Administrativo da Economia*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2014 pp. 233 e segs.; LUIS CABRAL DE MONCADA, *Direito Económico*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2018, pp. 543 e segs.; ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS, MARIA EDUARDA GONÇALVES e MARIA MANUEL LEITÃO MARQUES, *Direito Económico*, 7.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2018, pp. 226 e segs. No direito administrativo, a primeira referência surge com PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2019, p. 1099 e no que às subvenções diz respeito: ANA RAQUEL COXO, “A (im)penhorabilidade das subvenções-fomento”, *ROA*, n.º 78, jan-jun 2018, pp. 39-57 e “Contratação Pública e Subvenções”, *Rivista Diritto e Processo*, Derecho y Proceso — Right & Remedies, 2019, pp. 536-557.

<sup>(8)</sup> Curiosamente, e apesar de em Espanha o estudo do fomento administrativo remontar a meados do século passado, GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES, *ob. cit.*, p. 26, alude à alegada escassez da doutrina sobre o tema, por oposição à doutrina estrangeira, aí referindo as razões que, em seu entender, contribuíram para o sucedido, com destaque para a disputa do tema com a doutrina financeira. Na doutrina espanhola, no Direito Administrativo geral, destacamos: SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, T. II, Madrid, Iustel, 2004, p. 348; GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Parte General, T. II, Madrid, Tecnos, 10.ª ed., 1992, p. 123; RAMÓN MARTIN MATEO, *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Trivium, 14.ª ed., 1992, p. 425; COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, Parte General, Civitas, 2010, pp. 660-663; SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo*, Parte general, Technos, Madrid, 2009, p. 782; PARADA VÁSQUEZ, *Derecho Administrativo*, Parte General, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 447. Quer ao nível monográfico, de que destacamos: VILLAR PALASÍ, “La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, n.º 3, 1950; MARTÍNEZ LÓPEZ-MÚÑIZ, “La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento el la Teoría de los modos de acción de la Administración Pública”, *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, p. 755; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *La subvención: concepto y régimen jurídico*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983; DEL BARCO FERNÁNDEZ-MOLINA, J., *Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones*, 1.ª ed., Lex Nova, Valladolid, 2004; GIMENO FELIÚ,

último, refere-se que o direito positivado sobre esta matéria é parco, com exceção daquele que decorre da concretização e transposição do DUE, de resto, o diploma que regula a atribuição de subvenções e ajudas públicas — Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto — e é, em nosso entender, merecedor de reparos, em nada contribuindo para o rigor conceptual em torno da atividade administrativa de fomento.

## II. DELIMITAÇÃO DO TEMA

A análise da atividade administrativa de fomento centrar-se-á essencialmente nas formas de subsidiação, ainda que, pontualmente, se possam abordar outras formas de concessão de vantagens para os operadores económicos. Dedicaremos especial atenção à atribuição de quantias pecuniárias destinadas ao apoio da atividade económica, sob qualquer forma e, ao contrário do disposto no diploma que regula a atribuição de subvenções — Decreto Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto — que exclui do seu âmbito de aplicação os subsídios e apoios de natureza comunitária. Também trataremos esta forma de fomento da atividade económica, na medida em que é incontornável o seu papel no desenvolvimento económico de Portugal nas últimas três décadas, de onde resultou vasta matéria para análise jurídica, quer numa perspetiva dogmática, quer do ponto de vista prático, que deram azo a vasta jurisprudência europeia e nacional.

Excluiremos do objeto da presente tese outras formas de concessão de vantagens pelo Estado aos operadores económicos e aos cidadãos em geral, que não configurem subvenções — naquela que será a nossa noção de subvenção <sup>(9)</sup> ou ajuda pública. Desde logo, estão excluídas

.....

“legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)”, *Revista de Administración Pública*, n.º 137, 1995. Numa perspetiva global e recente *vide* a obra coletiva: GARCÉS SANAGUSTIN M. y PALOMAR OLMEDA, A., (coord.) *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*, 2.ª ed. Aranzadi, Madrid, 2018.

<sup>(9)</sup> Antecipando, desde já, que nos afastamos da noção legal de subvenção prevista no Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, bem como de alguma doutrina estrangeira.



do objeto da presente tese as vantagens de natureza fiscal, ainda que destinadas a apoiar o desenvolvimento da atividade económica, tais como as isenções e a concessão de benefícios fiscais <sup>(10)</sup>. De igual modo, não serão objeto deste estudo as prestações pecuniárias de âmbito social, mais concretamente de âmbito assistencial ou previdencial, que se destinam a pôr cobro a situações da fragilidade social. Sendo certo que estas prestações também emergem do Estado de Direito Social, constituindo a sua essência, a sua génese destina-se a garantir a dignidade da pessoa humana, enquanto imperativo e pilar de Constituição da República Portuguesa, distinguindo-se, assim, das prestações destinadas ao fomento da atividade económica <sup>(11)</sup>. Como tal, tendo uma matriz genética constitucionalmente distinta e visando objetivos diversos, o que se refletirá em regimes e problemáticas jurídicas distintas, está, por isso, excluída do âmbito do presente estudo.

### III. JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

A mudança da relação da administração com a sociedade e o desenvolvimento do conceito do fomento, não se circunscrevendo agora ao conceito tradicional restrito às subvenções e ajudas públicas, para se centrar em toda a forma de estímulo à atividade económica ou subsidiação de privados para a prossecução de fins públicos, justificam toda uma nova estrutura conceptual da atividade administrativa de fomento, havendo mesmo quem, na doutrina estrangeira, já a apelide

.....

<sup>(10)</sup> Tema que é por si só objeto de diversas teses de que destacamos: FERNANDO da ROCHA ANDRADE, *Benefícios Fiscais — A consideração da despesa do contribuinte na tributação pessoal do rendimento*, inédito, repositório da FDUC; JOÃO FILIPE GRAÇA, *A natureza jurídica do Contrato de Investimento — Subsídios para uma construção a partir da influência do direito do investimento estrangeiro*, Almedina, Coimbra, 2018. Numa perspetiva didática: GUILHERME WALDEMAR D’OLIVEIRA MARTINS, *Os Benefícios Fiscais: Sistema e Regime*, Cadernos do IDEFF, Almedina, Coimbra, 2016.

<sup>(11)</sup> Note-se que não restringimos a atividade económica apenas ao exercício pelos operadores privados com fins lucrativos, incluindo também o setor social. De resto, o “terceiro setor” tem sido objeto de ampla subsidiação para a prossecução de atividades de interesse público.

de “administração subvencional”. A atividade de fomento de atividades económicas privadas constitui uma inovação do quadro de atuação da administração, que coloca, por isso, vários desafios ao Direito Administrativo tradicional. Desde logo, num plano conceptual, habituado a balizar-se entre a “Administração de Polícia” do Estado Liberal ou a “Administração Prestadora” do Estado de Direito Social, caracterizada pela prestação de serviços de público, temos agora uma administração que incentiva a atividade económica privada por razões de interesse público. Ora, como demonstraremos ao longo do presente trabalho, a evolução histórica e as formas modernas da atividade de fomento da administração colocam-nos perante uma atividade individualizada da administração, digna, senão mesmo — passe a imodéstia — sedenta de um tratamento dogmático adequado. A par da revisão conceptual, muitas outras questões se levantam, desde o enquadramento constitucional, às competências da administração em matéria de incentivos e à elegibilidade dos beneficiários, o que nos leva mesmo a questionar a existência de uma “relação subvencional”. Toda a construção conceptual da atividade administrativa de fomento, quer nas conceções doutrinárias existentes, quer naquela a que nos propomos desenvolver com a presente tese, partirá do conceito de subvenção, sendo a sua delimitação um aspeto fundamental para a compreensão deste trabalho.

Também no plano prático, o aumento exponencial da subsidiação administrativa à atividade económica e aos setores social e cultural é merecedor de tratamento do ponto de vista da dogmática jurídica, atenta a necessidade da sua reconceptualização. Igualmente pertinentes são as questões práticas que advêm da relação jurídica subvencional, tendo em conta que se configura como uma relação juridicamente complexa. Ou seja, a compreensão de todo o procedimento e das suas vicissitudes, desde o momento da previsão dos incentivos — onde se convoca toda a hierarquia normativa — até ao momento da concessão dos mesmos (por ato ou contrato administrativo, quando não por ambos), à sua execução e às incidências de (in)validade e de incumprimento, que levam à modificação ou resolução desses mesmos incentivos, não raras vezes com o preenchimento de tipos legais de crime que resultaram do advento dessa mesma atividade, ou, melhor dizendo, dos comportamentos desvirtuadores da mesma.

A tudo isto se alia a inevitável interceção com o DUE, porquanto, à semelhança da atividade administrativa dos Estados, a União Europeia construiu-se e desenvolve-se, em boa medida, também através do fomento, sendo mesmo um objetivo primordial a sua coesão económica, social e territorial. Aliás, impõe mesmo o artigo 174.º do TFUE que a União deve procurar reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões, o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, dar especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações. É, pois, neste quadro, que surgem os Fundos Estruturais. Aliás a palavra “Fundos”, referindo-se justamente aos advenientes da UE, é hoje uma constante no léxico da atividade económica e política do nosso país. Esta estreita relação entre os *Fundos Europeus* e a atividade de fomento dos Estados-Membros por eles abrangidos constitui também foco de especial atenção, na perspetiva teórica, desde logo, porque comporta uma dimensão positiva — de incentivo ou fomento — e uma dimensão negativa, da interceção com os mecanismos das ajudas públicas e *Auxílios de Estado*. A atividade administrativa de fomento, sendo por si própria já um desafio ao Direito Administrativo moderno, ganha especial relevância na interação com o DUE, colocando a atividade administrativa de fomento no patamar de atividade *multinível*.

#### IV. PROBLEMATIZAÇÃO

No quadro supra descrito de desafios que a atividade administrativa de fomento coloca ao Direito Administrativo da atualidade, impõe-se-nos formular um enunciado de questões às quais se pretende obter resposta com a presente tese:

1. Poderemos falar de uma “atividade administrativa de fomento”? Em caso afirmativo: qual é a sua estrutura conceptual?
2. Qual o enquadramento constitucional para a atividade de fomento pela administração?
3. Qual a interação entre o DUE e o direito interno dos *Estados-Membros* em matéria de subsídios à atividade económica, subvenções, ajudas públicas e *auxílios de Estado*?

4. Qual o conceito de subvenção?
5. Poderemos falar numa relação jurídica subvencional?
6. Qual é a sua natureza jurídica e estrutura?

## V. ESTRUTURA DO TRABALHO

Para o cumprimento de tal desiderato, a presente tese será dividida em duas partes, sendo a primeira de cariz conceptual, onde se pretende o enquadramento dogmático da atividade administrativa de fomento, procurando a sua “autonomização” nas atividades típicas da administração, não se confundido com as formas típicas da atividade administrativa <sup>(12)</sup>. Do mesmo passo, far-se-á uma breve resenha histórica no quadro da evolução do conceito de Estado (Capítulo I), o mesmo será dizer no contexto da evolução da relação do Estado com a economia, ao que se segue a análise conceptual da atividade administrativa de fomento (Capítulo II). Abordaremos o enquadramento jurídico-constitucional (Capítulo III) e no Direito Europeu (Capítulo IV) enquanto tarefa da administração. Decorrente do princípio da gestão partilhada dos *fundos europeus*, a atividade administrativa de fomento é, por isso, cada vez mais uma atividade multinível, pelo que faremos também o seu enquadramento no hodierno moderno administrativo (Capítulo V).

.....

<sup>(12)</sup> Na aceção clássica da atuação da administração por via dos regulamentos, atos e contratos administrativos: Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 1991, parte II; J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra, p. 127; por seu turno FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.<sup>a</sup> ed., Almedina, Coimbra, 2011, p. 173 designa por “modos de exercício do poder administrativo”; mais recentemente MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo, O novo regime do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2.<sup>a</sup> ed., p. 128, para a mesma realidade designa “instrumentos jurídicos da atuação administrativa”. Numa perspetiva de rotura com as tradicionais formas de atuação administrativa, *maxime* com o ato administrativo *vide*: VASCO PEREIRA DA SILVA, *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*, Almedina, Coimbra, 1995 e LUIS CABRAL DE MONCADA, *A Relação Jurídico Administrativa, Para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativos*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.

Na segunda parte, e como contributo para uma teoria da relação jurídica subvencional, começaremos por definir a subvenção, com a análise da sua noção no direito nacional e europeu, distinguindo-a das figuras afins, passando pelo que entendemos ser uma necessária reconceptualização da subvenção (Capítulo VI). Partiremos depois para a caracterização da relação jurídica subvencional (Capítulo VII), com um tema sempre difícil, que é da natureza jurídica da subvenção, ou da relação jurídica que se estabelece entre a entidade concedente e os beneficiários da mesma. A caracterização dessa relação inicia-se com a definição dos sujeitos, ainda que se entenda que esta possa ser uma relação multipolar<sup>(13)</sup>, e com a caracterização do procedimento de atribuição dos incentivos, e, aqui sim, em articulação com as formas tradicionais de atuação administrativa: o regulamento, o ato e os contratos administrativos (Capítulo VIII). Tendo em conta o carácter duradouro da relação jurídica subvencional, sobretudo porque existem obrigações que perduram na fase de execução e exploração do investimento objeto de incentivos, além de procedimentos de fiscalização dos mesmos, dedicaremos alguns capítulos à fase de execução, incluindo os procedimentos inspetivos e de controlo, (Capítulo IX), terminando com os mecanismos de tutela dos incumprimentos, quer por via das correções financeiras, no caso do incentivo cofinanciado por fundos europeus, quer por via da anulação ou revogação de atos administrativos ou ainda a modificação ou resolução dos contratos de incentivo (Capítulo X).

## VI. INDICAÇÕES DE LEITURA

O presente trabalho é redigido de acordo com as regras do novo acordo ortográfico da língua portuguesa<sup>(14)</sup>, sem prejuízo das citações

<sup>(13)</sup> Na noção de FRANCISCO PAES MARQUES, *As Relações Jurídicas Multipolares — Contributo para uma compreensão substantiva*, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 23 e ss.

<sup>(14)</sup> Documento oficial publicado no Diário da República, n.º 193, I Série-A, aprovado para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 26/91, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 43/91, ambos de 23 de agosto

ou das traduções de citações de obras estrangeiras, que manterão a fidelidade à matriz original da obra. As traduções de citações originariamente estrangeiras são da responsabilidade do autor num modelo de “tradução livre”.

Utilizar-se-ão abreviaturas, sobretudo para os casos de legislação, instituições, siglas, acrónimos e publicações de uso frequente ao longo do texto.

No que toca às citações da doutrina nacional e estrangeira, seguir-se-á a regra clássica de citação, com a indicação do autor, obra, editora, número ou ano de publicação e página da mesma, salvo os casos em que é referida a obra no seu todo enquanto bibliografia indicada para complementar o tema versado. Do mesmo passo, seguir-se-ão as regras clássicas de citação consoante se trate de obra ou tese individual, obra coletiva ou artigo, sistematização que será igualmente seguida no índice bibliográfico apresentado no final do documento.

Por fim, e no que toca às indicações de jurisprudência: para os tribunais superiores nacionais, seguiremos a regra de indicação do acórdão, com indicação da sigla do tribunal (constante da tabela no início deste trabalho), a data do mesmo, a indicação do relator e número do processo; para a jurisprudência da União Europeia, seguiremos as regras de citação para este tipo de arestos, com a indicação da data do acórdão, número do processo e o código de identificação europeu de processos (ECLI) para uniformização e facilidade de pesquisa, sem prejuízo da referência à designação por que é conhecido o acórdão, o que é usual para a citação da jurisprudência europeia. Nos casos pontuais de indicação de jurisprudência de tribunais estrangeiros, seguiremos as regras de citação adotadas pela doutrina dos respetivos países.

.....  
de 1991, pp. 4370-4388, com alterações posteriores publicadas no Diário da República, n.º 256, I Série-A, aprovadas pela Rectificação n.º 19/91, de 7 de novembro, p. 5684.

# PARTE I

## CONCEPTUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

•





# CAPÍTULO I

## GÉNESE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

### I.1. A GÉNESE DO FOMENTO COMO ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Analisar a génese da atividade administrativa de fomento é proceder à sua compreensão no quadro da função administrativa, o mesmo será dizer das tarefas públicas de satisfação de necessidades de interesse geral <sup>(1)</sup>, cujo enfoque vai variando nos vários contextos históricos, em função da conceção do Estado. O fomento económico e social pelo Estado existiu ao longo do tempo, como se demonstrará, sem que, porém, tenha havido a compreensão fenomenológica do mesmo; tal compreensão iniciou-se com a conceptualização pela doutrina, sobretudo no primeiro quartel do século passado, atribuindo-se ao espanhol LUIS JORDANA DE POZAS <sup>(2)</sup> o pioneirismo dessa reflexão <sup>(3)</sup>.

Numa divisão entre as conceções finalísticas da atividade administrativa (de acordo com os fins prosseguidos pela administração) e as

---

<sup>(1)</sup> Na aceção de PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, *ob. cit.*, p. 64.

<sup>(2)</sup> “Ensayo de una teoria del fomento en el Derecho Administrativo”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 48, pp. 41 e segs.

<sup>(3)</sup> Sendo indiscutível na doutrina, em síntese: FEDERICO CASTILLO BLANCO, *Derecho de las Subvenciones y Ayudas Públicas*, *ob. cit.*, p. 50.

que defendem uma classificação tendo em conta os efeitos da atividade administrativa sobre os direitos dos particulares (permissivos ou repressivos), o citado autor procedeu à divisão tripartida entre a atividade de polícia, de fomento e de serviço público.

Uma segunda nota para o facto de a conceptualização da atividade administrativa de fomento, no quadro do Direito Administrativo moderno, não se poder dissociar da conceção histórica de Estado Administrativo <sup>(4)</sup>: ao longo dos tempos, as funções do Estado têm variado consoante a conceção ideológica da relação deste com a sociedade e com a economia, com especial incidência na organização da administração pública e da função administrativa <sup>(5)</sup> e, conseqüentemente, no Direito Administrativo, na dimensão organizatória daquela <sup>(6)</sup>. Se, por um lado, a organização da administração pública e a função administrativa (e conseqüentemente o Direito Administrativo) é tributária de uma conceção de Estado, por outro lado, esta conceção não está dissociada do contexto histórico e da

.....  
<sup>(4)</sup> Sobre a noção de Estado Administrativo, a sua extensão, funções, modelos fundamentais e evolução histórica *vide*: PEDRO COSTA GONÇALVES, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, *ob. cit.*, pp. 27-45.

<sup>(5)</sup> A distinção é de ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Direito Administrativo*, lições policopiadas ministradas ao Curso de Direito do Porto da UCP, ns. 1 e 5, para quem a distinção entre administração pública e função administrativa é um dos elementos essenciais da definição de Direito Administrativo.

<sup>(6)</sup> A noção de Direito Administrativo assente na sua dimensão organizatória da administração pública tem sido contestada por vários autores, ainda que todos lhe reconheçam esse denominador comum. Contudo, um conjunto de autores defende que o Direito Administrativo não se reduz a esta função organizatória, sendo também e sobretudo regulador das relações jurídicas a ele sujeitas *v. g.* MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, *op. cit.* pp. 15-21; MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 2.<sup>a</sup> ed., Lisboa, 2004, p. 53; FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, *op. cit.* pp. 154-155; PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 34-35, sendo que a generalidade dos citados autores também nega ao Direito Administrativo o monopólio da ordenação da administração pública. Numa perspetiva mais restritiva sobre a noção e Direito Administrativo e numa tese que visa justamente refletir o papel do Direito Administrativo na sociedade: LUIS HELENO TERRINHA, *O Direito Administrativo na Sociedade, função, prestação e reflexão do sistema jurídico-administrativo*, editora da UCP, pp. 541 e 542.

evolução da sociedade e das suas necessidades, às quais a administração deve prover <sup>(7)</sup>.

### I.1.1. A evolução histórica do fomento enquanto atividade administrativa

É no que concerne à evolução histórica da atividade administrativa de fomento que assistiremos às maiores discrepâncias doutrinárias, quer na sua localização no tempo, quer na sua definição material, discrepâncias decorrentes, justamente, das diferentes conceções dessa mesma atividade. Subscrevemos, assim, a posição de FONTAINE de CAMPOS <sup>(8)</sup>, no sentido de que não é possível determinar quando começou a atividade administrativa de fomento. Porém, é este mesmo autor, à semelhança de alguma doutrina estrangeira <sup>(9)</sup>, que confere uma grande amplitude às diferentes formas de ajudas públicas, nelas abarcando um conjunto amplo de atividades administrativas e, por vezes, até próprias de outros poderes, o que dificulta a conceptualização da atividade administrativa de fomento, desde logo a sua génese <sup>(10)</sup>. Não somos tributários de uma definição tão ampla da atividade administrativa de fomento, sendo que, na aceção

<sup>(7)</sup> Aliás, como bem refere PEDRO COSTA GONÇALVES, “A configuração e extensão atual do Estado Administrativo representam o produto de um processo evolutivo cuja marca mais clara se reconduz a um crescimento constante e uma aquisição sucessiva de novas responsabilidades”, *Manual de Direito Administrativo, vol. I, ob. cit.*, p. 32.

<sup>(8)</sup> “A concessão de ajudas públicas até à II.ª Guerra Mundial”, *Boletim de Ciências Económicas*, vol. LVI, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013, p. 214.

<sup>(9)</sup> De que destacamos VILLAR DE PALASÍ, “Las técnicas administrativas de fomento y apoyo al precio político”, *Revista de Administración Pública*, n.º 14, 1954.

<sup>(10)</sup> A título de exemplo, FONTAINE DE CAMPOS, *ob. cit.*, p. 214, refere que: “Num sentido muito amplo, pode dizer-se que o próprio surgimento de um poder político num determinado território, ao conferir proteção aos indivíduos que aí habitassem, constituiu um apoio ao surgimento e desenvolvimento das atividades económicas mais diversas. Noutro sentido, ainda muito vasto, a adoção por qualquer entidade com poder sobre certa parcela territorial de uma ação política determinada, concretizando-se na aprovação de normas jurídicas, na construção de infraestruturas, na resolução de litígios, entre outras, favoreceu tal desenvolvimento”



**GESTLEGAL**

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