





# **CURSO DE FORMAÇÃO DE GUARDAS 2014**

# **NOÇÕES GERAIS DE DIREITO**

**Sessão n.º 10  
(1º Tempo)**

# NOÇÕES GERAIS DE DIREITO

## Sessão N.º 10 – 1.º Tempo



### OBJETIVOS GERAIS

- A organização administrativa do Estado
- Pessoas coletivas públicas.
  - Administração Central/Estado
  - Administração Indireta
  - Administração Autónoma
  - Concentração/desconcentração
  - Centralização/descentralização

ESCOLA DA GUARDA

# NOÇÕES GERAIS DE DIREITO

## Sessão N.º 10 - 1.º Tempo



### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Definir/caraterizar o Estado-Administração;
- Conhecer como se organiza o Estado para levar a cabo as tarefas que lhe estão atribuídas;
- Saber o que são pessoas coletivas públicas;
- Enumerar algumas espécies de pessoas coletivas públicas;
- Conhecer como se organiza a pessoa coletiva Estado
- Saber o que são órgãos Administrativos;
- Distinguir atribuições de competências.

## DEFINIÇÃO

“É um ramo Direito Público, que visa a prossecução do interesse Público, constituído pelo sistema de normas jurídicas que regulam a organização e o funcionamento da Administração Pública, bem como as relações por eles estabelecidas com outros sujeitos de direito no exercício da actividade administrativa de gestão Pública.”

## ➤ EM SENTIDO ORGÂNICO:

É o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas coletivas públicas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação, regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar.

Ex: Governo; Direcções-Gerais; Repartições Públicas; GNR; Governos Civis; Comissões de Protecção de Crianças e Jovens; Municípios; Freguesias, etc.

É o vasto conjunto de entidades e organismos, departamentos e serviços, agentes e funcionários.

## ➤ EM SENTIDO MATERIAL:

- É a atividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.
- É uma atividade regular, permanente e contínua dos poderes públicos com vista à satisfação das necessidades coletivas.
- Os fins da Administração Pública são a segurança, a cultura e o bem estar económico e social.

## Administração Pública **distingue-se** da Administração Privada:

- Quanto ao **objeto que incidem**
  - Ad. Pública: versa sobre as necessidades coletivas assumidas como tarefa e responsabilidade própria da coletividade;
  - Ad. Privada: incide sobre necessidades individuais.
- Quanto ao **fim que visam prosseguir**
  - Ad. Pública: tem de prosseguir um interesse público;
  - Ad. Privada: tem em vista interesses pessoais e particulares.
- Quanto aos **meios que utilizam**
  - Ad. Pública: a lei permite e utilização de meios de autoridade;
  - Ad. Privada: os meios jurídicos caracterizam-se pela igualdade entre as parte (Ex. contratos).



## DEFINIÇÃO

É uma pessoa coletiva pública, autónoma, a quem compete procurar permanentemente a harmonização entre as exigências da ação administrativa e as exigências da garantia dos particulares.

É uma pessoa coletiva pública autónoma, não se confunde:

- Com os **governantes** que o dirigem, pois é uma organização permanente e os governantes são indivíduos que transitoriamente desempenham as funções de dirigentes dessa organização;
- Com os **funcionários** que o servem, o Estado é uma pessoa coletiva com património próprio, os funcionários atuam ao serviço do Estado, mas mantêm a sua individualidade humana e jurídica.

- Com as **outras entidades que integram a Administração**, como as regiões autónomas, as autarquias locais, as associações públicas, os institutos públicos e as empresas públicas. Todos constituem entidades distintas, cada qual com a sua personalidade jurídica, com o seu património próprio, com os seus direitos e obrigações, etc.
- Com os **cidadãos**, a personificação jurídica do Estado-Administração permite construir como autênticas relações jurídicas, as relações travadas entre o Estado e os cidadãos.

Nestas relações, nem sempre o Estado figura como *autoridade* e os cidadãos como *administrados*, muitas vezes é o cidadão que atua como sujeito ativo no exercício de direitos e o Estado como sujeito passivo, no cumprimento dos seus deveres.

## ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO

São órgãos e serviços centrais que pertencem à pessoa coletiva do Estado.

Ex: Ministério da Administração Interna, Ministério da Justiça...

## ADMINISTRAÇÃO LOCAL DO ESTADO

São órgãos e serviços do Estado que se encontram instalados em diversos pontos do Território Nacional e com competência limitada a certas áreas.

Ex: Governadores Cíveis (representam o Governo na circunscrição distrital), Repartições de Finanças, Direções Escolares (dependem do Governo).

# ORGANIZAÇÃO DO ESTADO



- **Multiplicidade de atribuições:** o Estado é uma pessoa coletiva de fins múltiplos, podendo prosseguir diversas e variadas atribuições;
- **Pluralismo de órgãos e serviços:** exemplos de órgãos: o Governo, diretores-gerais, governadores civis, chefes de repartição de finanças; Exemplos de serviços públicos: os ministérios, as secretarias de estado, as direções-gerais, as repartições de finanças.
- **Organização em ministérios:** os órgãos e serviços do Estado-Administração, a nível central, estão estruturados em departamentos, organizados por assuntos ou matérias, os quais se denominam por ministérios.

# ORGANIZAÇÃO DO ESTADO



- **Personalidade jurídica una:** apesar da multiplicidade de atribuições e do pluralismo de órgãos e serviços e da divisão de ministérios, o Estado mantém uma personalidade jurídica una. Cada órgão do Estado vincula o Estado no seu todo.
- **Instrumentalidade:** a Administração do Estado é subordinada não é autónoma. Constitui um instrumento para o desempenho dos fins do Estado. É por isso que a CRP submete a administração direta do Estado ao poder de direção do Governo (Art.º 199.º, al. d)).
- **Territorialidade:** é uma pessoa coletiva de cuja natureza faz parte o território nacional. Todas as parcelas territoriais estão sujeitas ao poder do Estado e todos os indivíduos residentes no território nacional, mesmo estrangeiros, estão submetidos aos poderes Estado-Administração.

# ORGANIZAÇÃO DO ESTADO



- **Estrutura hierárquica:** a Administração direta está estruturada de acordo com um modelo de organização administrativa constituído por um conjunto de órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direção e ao subalterno o dever de obediência.
- **Supremacia:** o Estado-Administração, dado o seu carácter único, originário e instrumental em relação aos fins do Estado, exerce poderes de supremacia quer em relação aos sujeitos do direito privado, quer sobre as outras entidades públicas.

## ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

- ❑ Traduz-se numa atividade administrativa do Estado, realizada, para a prossecução dos fins deste, por entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria e de autonomia administrativa ou administrativa e financeira. Ex: Estradas de Portugal, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Instituto Português da Juventude;
- ❑ Surge devido ao constante alargamento e à crescente complexidade das funções do Estado e da vida administrativa;
- ❑ Uma atividade que o Estado transfere, por decisão sua, para outras entidades distintas dele, as quais vão praticar tais atos em *nome próprio* e não em nome do Estado;



- ❑ Está sujeita aos poderes de superintendência e de tutela do governo (Art.º 199.º da CRP).
- ❑ As entidades que a compõem têm personalidade Jurídica própria, são sujeitos de direito;
- ❑ A decisão de criar estas entidades e o seu financiamento cabem ao Estado;
- ❑ Não são o Estado mas complementam o Estado.
- ❑ Pertencem à Administração Estadual indireta:
  - Empresas Públicas
  - Institutos Públicos



- ❖ Aos órgãos cabe tomar decisões em nome da pessoa colectiva a que pertencem, ou seja, manifestar a vontade imputável à pessoa coletiva, devendo a sua atuação respeitar sempre o princípio da legalidade (Art. 2.º n.º 2º e Art.º 3.º do CPA).
- ❖ **Podem Classificar-se:**
  - ✓ Órgãos singulares ou colegiais;
  - ✓ Órgãos centrais ou locais;
  - ✓ Órgãos representativos ou não representativos;
  - ✓ Órgãos ativos, consultivos ou de controlo;
  - ✓ Órgãos primários, secundários ou vicários;
  - ✓ Órgãos decisórios ou executivos;
  - ✓ Órgãos permanentes ou temporários.

## ÓRGÃOS DO ESTADO.

- Surgem para cumprir as atribuições que são conferidas ao Estado pela CRP e pelas leis.

### ÓRGÃOS CENTRAIS DO ESTADO

- Presidente da República – órgão político;
  - Assembleia da República – Poder Legislativo;
  - Tribunais – Poder Judicial;
  - Governo – Poder executivo
- Órgãos não administrativos
- Órgão administrativo

# ORGANIZAÇÃO DO ESTADO



A **Assembleia da República** constitui o poder legislativo, não integra a administração, nem faz parte do poder executivo.

Os **tribunais** formam o poder judicial, nada têm a ver com a administração, não pertencem ao poder executivo.

O **Presidente da República** é um órgão político.

O **Governo** é um órgão administrativo permanente e direto, e também um órgão político. O Governo é o órgão principal da administração central do Estado, incumbido do poder executivo. O art.º 182º da CRP, define que o Governo é o órgão de condução na política geral do País (órgão político) e o órgão superior da administração pública (órgão administrativo). Os art.ºs 198º e 199º da CRP definem as suas competências em matéria legislativa e em matéria administrativa.

# ORGANIZAÇÃO DO ESTADO



O governo não só dirige a administração do Estado, como superintende na administração indireta e tutela a administração autónoma, controla as entidades públicas que fazem parte da administração mas sem pertencerem ao Estado.

Estes conceitos, “dirigir”, “superintender”, “tutelar”, resultam do facto da administração pública ser desenvolvida pelo Estado, através de órgãos e serviços que atuam sob a dependência do Governo. Alguns desses serviços não tem autonomia, outros são dotados de autonomia administrativa, são exemplos as universidades.

Pessoas coletivas públicas são entes coletivos criados por iniciativa pública para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, dispondo de poderes políticos e estando submetidos a deveres públicos.

## As pessoas coletivas:

- Nascem sempre de uma decisão pública;
- Existem para prosseguir o interesse público e não quaisquer outros fins;
- São titulares, em nome próprio, de poderes e deveres públicos.
- Dispõem de autonomia administrativa e financeira.

As categorias de pessoas coletivas públicas no Direito português atual, são seis:

- O Estado;
- Os institutos públicos;
- As empresas públicas;
- As associações públicas;
- As autarquias locais;
- As regiões autónomas.

## ATRIBUIÇÕES

São os fins ou interesses que a Lei incumbe às Pessoas Coletivas Públicas de prosseguir.

## COMPETÊNCIAS

É o conjunto de poderes funcionais e jurídicos que a lei confere aos órgãos de uma Pessoa Coletiva Pública para a prossecução das suas atribuições.

- ❑ A Lei especificará as atribuições (fins) de cada pessoa coletiva pública e a competência (poderes) de cada órgão.



- ❑ Qualquer órgão da Administração, ao agir, conhece e encontra pela frente uma dupla limitação, **está limitado pela sua própria competência** (não podendo invadir a esfera de competência dos outros órgãos da mesma pessoa coletiva) e, **está limitado pelas atribuições da pessoa coletiva em cujo o nome atua**, (não podendo praticar quaisquer atos sobre matéria estranha às atribuições da pessoa coletiva a que pertence).

Ex: O SEF não poderá invadir a esfera de competências da GNR

- ❑ Os atos praticados fora das atribuições são atos nulos e os praticados apenas fora da competência do órgão que os pratica são atos anuláveis.



As principais atribuições do Estado são agrupadas em quatro grupos:

- Atribuições de soberania, incluindo defesa nacional, relações externas, policia e outras;
- Atribuições económicas, incluindo as relativas à moeda, ao crédito, ao imposto, ao comércio externo;
- Atribuições sociais, incluindo a saúde, a segurança social, a habitação, o urbanismo, etc;
- Atribuições educativas e culturais, incluindo o ensino, a investigação científica, etc.

# QUESTÕES?

ESCOLA DA GUARDA

# AVALIAÇÃO



**P: Defina pessoas coletivas públicas.**

**R:** Pessoas coletivas públicas são entes coletivos criados por iniciativa pública para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, dispondo de poderes políticos e estando submetidos a deveres públicos.

**P: Distinga Atribuições de Competências.**

**R: ATRIBUIÇÕES** – São os  fins  ou interesses que a Lei incumbe às Pessoas Coletivas Públicas de prosseguir.

**COMPETÊNCIAS** – É o conjunto de poderes funcionais e jurídicos que a lei confere aos órgãos de uma Pessoa Coletiva Pública para a prossecução das suas atribuições. 27

# SÍNTESE



- Definir/caraterizar o Estado Administração
- Conhecer como se organiza o Estado para levar a cabo as tarefas que lhe estão atribuídas
- Saber o que são pessoas coletivas públicas
- Enumerar algumas espécies de pessoas coletivas públicas
- Conhecer como se organiza a pessoa coletiva Estado
- Saber o que são órgãos
- Distinguir atribuições de competências

- ❑ **A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO**
  - **Caraterizar concentração/desconcentração administrativa**
  - **Caraterizar centralização/descentralização administrativa**



# **CURSO DE FORMAÇÃO DE GUARDAS 2014**

# **NOÇÕES GERAIS DE DIREITO**

**Sessão n.º 10  
(2.º Tempo)**

# NOÇÕES GERAIS DE DIREITO

## Sessão N.º 10 - 2.º Tempo



### OBJETIVOS GERAIS

- A Organização Administrativa do Estado.



## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Caracterizar Concentração/desconcentração Administrativa
- Caracterizar Centralização/descentralização Administrativa



**Concentração** e **desconcentração** correspondem a um processo de distribuição da competência pelos diferentes graus da hierarquia no âmbito de uma pessoa coletiva.

## CONCENTRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

(ou Administração concentrada)

- É o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele.

## DESCONCENTRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

(ou Administração desconcentrada)

- É o sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão superior
- Pode chamar-se um processo de descongestionamento de competências
- Confere a funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios os quais numa administração concentrada estariam reservados em exclusivo ao superior
- Está consagrado no Art.º 267.º, n.º 2 da CRP

## DESCONCENTRAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

### Vantagens:

- A principal razão pela qual se desconcentram competência consiste em procurar aumentar a eficiência dos serviços públicos
- Permite maior rapidez de resposta às solicitações dirigidas à Administração
- Melhor qualidade de serviço porque viabiliza a especialização de funções
- Liberta os superiores da tomada de decisões de menor relevância e cria-lhes condições para ponderarem a resolução de questões de maior responsabilidade

## Inconvenientes:

- Multiplicidade dos centros decisórios pode inviabilizar uma atuação harmoniosa, coerente e concertada da administração
- O facto de se atribuírem responsabilidades a subalternos por vezes menos preparados para as assumir pode levar à diminuição da qualidade do serviço, prejudicando os interesses dos particulares e a boa Administração

# CENTRALIZAÇÃO/DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA



- ❑ A **centralização** e a **descentralização** assentam na inexistência ou no reconhecimento de pessoas coletivas autónomas, distintas do Estado.
  
- ❑ Ao falar de centralização e descentralização temos de saber se estamos a falar:
  - ✓ No plano político-administrativo, ou,
  - ✓ No plano jurídico

## No plano político-administrativo

- Há **“centralização”** quando os órgãos das autarquias locais são livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devem obediência ao Governo, ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa.
- Há **“descentralização”** quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estão sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa.

## No plano jurídico

- Diz-se **“centralizado”** o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado, não existindo, portanto, quaisquer outras pessoas coletivas públicas incumbidas do exercício da função administrativa.
- Diz-se **“Descentralizado”** o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais. Ex: Autarquias Locais.



# CENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA



## VANTAGENS

- Assegura a unidade do Estado
- Garante a homogeneidade da ação política e administrativa desenvolvida no país
- Permite uma melhor coordenação do exercício da função administrativa

ESCOLA DA GUARDA



## DESVANTAGENS

- Gera a hipertrofia do Estado, provocando o gigantismo do poder central
- Ineficácia da ação administrativa, pelo facto de querer confiar tudo ao Estado
- Abafa a vida local autónoma, fazendo depender todo o sistema administrativo da insensibilidade do Estado

# DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA



## VANTAGENS

- Garante as liberdades locais, limitando desta forma o poder do político
- Proporciona a participação dos cidadãos na tomada de decisões públicas
- Permite um maior envolvimento das populações na resolução de problemas locais

ESCOLA DA GUARDA

# DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA



## DESVANTAGENS

- Gera alguma descoordenação no exercício da função administrativa
- Risco de mau uso do poder discricionário por parte de pessoas nem sempre bem preparadas para o exercer

ESCOLA DA GUARDA

**NGD – SESSÃO N.º 10**  
**2.º Tempo Lectivo**



**QUESTÕES?**

ESCOLA DA GUARDA

**P: Diga o que entende por concentração de competências na Organização Administrativa?**

**R:** É o sistema em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele.

**P: Diga o que entende por Descentralização Administrativa?**

**R:** Descentralização Administrativa, é o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais.

Ex: Autarquias locais.

- Caracterizar Concentração / desconcentração Administrativa
- Caracterizar Centralização / descentralização Administrativa

# PRÓXIMA SESSÃO



- CARATERIZAR A HIERARQUIA ADMINISTRATIVA



# NOÇÕES GERAIS DE DIREITO

