***Apontamentos de Direito Administrativo I:***

***O Direito Administrativo é um ramo de direito*** que corresponde a um complexo de princípios e regras que têm por objecto a função administrativa e que advém da função legislativa. O Dir. Administrativo PT tem influência francesa. É grande a ***importância prática do Direito Administrativo***, pois este regula directamente grande parte dos aspectos essenciais da vida em comunidade (**Ex:** fornecimento de água, gás, electricidade, bem como a prestação de serviços por parte de entidades públicas/privadas na educação, saúde e segurança pública entre outros), sendo assim este ramo de direito trata juridicamente uma enorme variedade de matérias. **O Direito Administrativo aplica-se a 3 relações** (entre pessoas colectivas de direito público, entre pessoas colectivas de direito público e pessoas colectivas de direito privado, e entre 2 particulares). A ***função administrativa*** é uma função subordinada ao Estado, à qual compreende a actividade pública contínua tendente à satisfação das necessidades colectivas em cada momento seleccionadas, mediante opção constitucional e legislativa, ou seja a realização dos interesses públicos contingentes. ***A A.P tem o seu critério, fundamento e limite na lei (principio da legalidade)***; a manifestação + comum da função administrativa é o acto administrativo (aplica normas e princípios jurídicos ao caso concreto). ***A função administrativa distingue-se da função jurisdicional em vários aspectos***, a função administrativa é activa (actua por iniciativa própria) enquanto a função jurisdicional é passiva (actua mediante apresentação de litígios), os tribunais regem-se pelo principio da independência e da imparcialidade enquanto a administração pública é parcial dado que é uma parte nos processos podendo defender os seus interesses não sendo obrigatoriamente imparcial. Um ***aspecto em comum entre a função administrativa e função jurisdicional*** +é o facto de ambas aplicarem direito ao caso concreto (+ os tribunais do que a A.P.pois estas aplica por vezes a uma generalidade de situações), tal como o facto de ambas as funções estarem subordinadas à função legislativa e função politica.

A ***Administração Pública( não é a função administrativa, mas permite o seu exercício)*** está sempre em mudança e ***existe para prosseguir esses determinados interesses***. A Administração Pública ***tem vários sentidos***, sendo um desses ***a.p. (administração pública em sentido material/objectivo=serviços) =*** corresponde à actividade administrativa (exercício da função administrativa) desenvolvida por essas entidades com o objectivo da satisfação das necessidades colectivas/ dos interesses públicos concretos definidos pela CRP e pela lei (art. 266º nº1 CRP) através da produção de bens/prestação serviços e actividades acessórias indispensáveis. A ***Actividade Administrativa tem diversas tarefas administrativas*** das quais se destacam a manutenção da ordem e segurança públicas (actividade militar/policial/fiscalização); a efectivação de prestações aos particulares (atribuição directa e individual de subsídios, bolsas e funcionamento de serviços públicos como hospitais, escolas e transportes=Estado Social); a direcção da vida social (estabelecimento de parâmetros de ordenamento do território e de protecção do ambiente, actuações de regulação económica); obtenção de recursos materiais indispensáveis ao desenvolvimento das actividades administrativas principais (administração fiscal= cobrança impostos, taxas); gestão de meios materiais e humanos (administração do património público e das actividades destinadas a assegurar o regular funcionamento do aparelho administrativo). A ***a.p***. é uma actividade de conformação social virada para o futuro, sendo contínua e ininterrupta onde domina o princípio da continuidade dos serviços públicos. Existe também a ***administração pública em sentido formal*** ( relativo às suas formas tipificadas que são o acto administrativo, regulamentos administrativos, prerrogativas de autoridade na celebração e execução de actos e contratos administrativos e priv.de execução prévia). Outro sentido da Administração Pública é a ***A.P. (administração pública em sentido orgânico/subjectivo=órgãos) =*** corresponde à **organização administrativa**, ou seja ao conjunto de pessoas colectivas (não pessoas singulares, com personalidade jurídica) que exercem a título principal a função administrativa. ***Apesar do núcleo essencial da A.P. poder corresponder a pessoas colectivas públicas, tem vindo a haver um alargamento da A.P. incluindo-se determinadas pessoas colectivas*** de criação/controlo público ***c/forma jurídico-privada*** (sociedades anónimas) e até mesmo pessoas colectivas puramente privadas (associações e fundações). Há uma ***ligação funcional e estreita entre a.p. e A.P.,*** sendo que a A.P. é interdependente, traduzindo-se isso nas faculdades de intervenção dos entes administrativos entre ambos, ou sejas nas relações de supra e infra ordenação na prossecução do interesse público. Das ***entidades pertencentes à estrutura da administração pública*** é importante destacar que quanto aos órgãos de soberania que se regem pelo princípio da separação de poderes ***apenas o governo (enquanto Estado-administração= entidade de direito público que leva a cabo a função administrativa/executiva) faz parte da A.P*** (***da organização/estrutura administrativa***), pois o P.R,tribunais (função jurisdicional) e A.R (função legislativa) fazem parte da a.p. (da actividade administrativa). ***Outras entidades que fazem parte da A.P. são*** os ministérios, autarquias locais, universidades públicas, centros de saúde, hospitais públicos, forças de segurança, direcções gerais, institutos públicos, sector empresarial do estado, municípios e freguesias, regiões autónomas apesar de terem em parte autonomia administrativa, entre outros). O Director geral do ambiente é um órgão pertencente à A.P. ***Por exemplo a C.M. Lisboa não é uma pessoa colectiva***, é sim um órgão que faz parte do município de Lisboa, sendo esse sim uma pessoa colectiva. Como já foi referido anteriormente um dos ***fins da Administração Pública*** é a ***prossecução de tarefas de interesse público (satisfação de necessidades colectivas***), sendo que essas variam ao longo do tempo, mas *actualmente a A.P. preocupa-se mais com a* ***defesa e segurança, e com o bem-estar económico e social***. A saúde e educação são direitos fundamentais e sociais que são primeiramente necessidades individuais que se forem desvalorizadas podem trazer riscos colectivos (**Ex:** risco de ***saúde*** pública=> risco de contágio=> tarefas do Estado: prevenção, tratamento e vacinação), **a *vacinação*** *é um exemplo de efectivação de um direito fundamental e social como é a saúde*, sendo que esta é uma tarefa de interesse público, demonstrando-se isso também por ser obrigatória e tendencialmente gratuita. As ***necessidades colectivas variam ao longo do tempo, exemplo disso é a educação***, pois a ***ideia de que o ensino é uma necessidade colectiva só surgiu por volta do século XX***, sendo que actualmente o Estado prosseguiu tal tarefa implementando a escolaridade obrigatória e atribuindo certos benefícios para incentivar ao prosseguir dos estudos como as bolsas de estudo. Por outro lado a ***Defesa e Segurança***, em termos globais (plano interno e externo) é uma *necessidade colectiva muito importante desde cedo*, sendo sentida pela colectividade como um todo. A ***Justiça é também uma necessidade colectiva,*** mas é concretizada pelos tribunais e não pelo Estado enquanto A.P. ***Os princípios constitucionais da organização e do funcionamento da A.P***. são vários tendo uma função mista, a de ***permitir uma melhor prossecução do interesse público*** e também a ***protecção das posições jurídicas subjectivas dos particulares***. É claro que estes princípios da organização e funcionamento da A.P. estão intimamente ligados aos princípios da a.p. O princípio da separação de poderes rege desde logo o posicionamento do aparelho institucional da A.P. perante os órgãos que exercem as restantes funções do Estado, no entanto é necessário focarmo-nos princípios relativos à estrutura da A.P., sendo um desses o ***Principio da Desburocratização***, exigindo este que os métodos de trabalho da A.P. evitem diligências e formalidades desnecessárias e assim facilitem a vida dos cidadãos. Enunciado no art.267º nº1 CRP, permite uma maior eficiência das decisões administrativas, impondo procedimentos administrativos mais rápidos e menos formalizados. Este princípio procura simplificar os procedimentos das estruturas envolvidas na A.P( Ex: uso da informatização) e diminuir o distanciamento entre as entidades administrativas e os particulares e entre os órgãos de instrução/decisão e os seus destinatários. O ***Princípio da aproximação dos serviços/administração à população*** previsto no art.267ºnº1, tem tido uma evolução nos últimos anos, tem uma lógica territorial/física e impõe a existência de entidades administrativas +próximas dos particulares, sendo que cada entidade administrativa engloba órgãos e serviços que assim têm um melhor conhecimento das necessidades concretas que lhes cabe satisfazer, este princípio implica também a possibilidade de participação dos particulares na formação das decisões que lhes dizem respeito. ***Ex:*** possibilidade aberta do cidadão se relacionar com a A.P. a nível informático=Administração electrónica. O ***Princípio da participação dos particulares na gestão da administração pública*** divide-se em 2 subprincípios:-🡪 Colaboração da A.P. com os particulares (art.7º CPA) = dever administrativo de apoio e estímulo às iniciativas dos particulares e de recepção das suas sugestões e informações (administração aberta e empenhada no envolvimento dos particulares no seu funcionamento/sua actuação); dever de esclarecimento dos particulares pela administração pública (dever de notificação e de fundamentação dos actos administrativos que afectem as posições jurídicas subjectivas dos particulares=art.267ºnº3 CRP); direito de acesso de particulares a arquivos e registos administrativos, confere o poder de consultar documentos não nominativos e de pedir certidões deles, (excluindo casos de matéria de segurança interna/externa, de investigação criminal e de intimidade das pessoas); direito dos particulares à informação e esclarecimento que careçam sobre o andamento de procedimentos em que estejam directamente interessados, bem como conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas (art.268º nº1 CRP), isto abrange o direito à informação por escrito, o direito à consulta do processo e o direito de obter certidões/reproduções dos documentos que integram o processo***.-🡪 Participação dos interessados na gestão da A.P. ( art. 267ºnº1 CRP)=*** é uma aplicação à função administrativa dos mecanismos de democracia participativa típicos do Estado Social, este princípio possibilita a participação dos particulares na formação das decisões/deliberações que lhes digam respeito***. Exemplos ilustrativos:*** audiência de interessados e apreciação pública nos procedimentos para a emissão de regulamentos administrativos; participação de associações de moradores na elaboração de planos directores municipais; participação de sindicatos (em nome de seus associados) de forma a expressar as suas ideias e convicções perante a função pública quanto a certas decisões que esta poderá tomar; apresentação de orçamentos rectificativos aos cidadãos; direito de voto; existência de associações representativas dos cidadãos, de associações de pais, de associações de estudantes, sendo que todas estas associações são uma forma de participação dos particulares na gestão da A.P., apesar de cada associação se inserir em diferentes matérias. A Descentralização pode ser politico-legislativa (Ex: Regiões Autónomas) ou administrativa. ***O Princípio da Descentralização Administrativa ( art. 267º nº2 CRP***) exige que o exercício da função administrativa seja praticado por diversas pessoas colectivas além do Estado-Administração, ou seja impede a centralização, sendo que essas pessoas colectivas têm personalidade jurídica reconhecida e diferente do estado( logo é um fenómeno intersubjectivo), tal como têm diversos graus de autonomia em face do Estado, estas pessoas colectivas têm o fim de concretizar as atribuições administrativas ( prosseguir fins de interesse público), para tal é necessário que essas pessoas colectivas e os seus órgãos sejam investidos pela lei dessas atribuições e de competências que permitam efectivamente a aproximação da administração relativamente às populações , sendo assim necessários recursos humanos e financeiros suficientes para a concretização de tais atribuições e desempenho das competências estabelecidas. Existem ***várias modalidades de descentralização:*** ***descentralização territorial*** (existência de pessoas colectivas de base territorial=> Ex: Regiões Autónomas e autarquias locais); ***descentralização institucional*** (existência de pessoas colectivas de substrato patrimonial com uma vocação nacional, não delimitada no território=> Ex: institutos públicos (instituto da segurança social por exemplo) e empresas públicas)); ***descentralização associativa*** (existência de pessoas colectivas de substrato associativo=> Ex: associações e universidades públicas). ***Descentralização Imprópria***:( há devolução de poderes para entidades que vão prosseguir fins próprios , como por exemplo IPS). A ***Descentralização pode ser de 1ºgrau*** (resulta directa e imediatamente da CRP ou lei), ***ou de 2º grau*** (resulta de acto administrativo habilitado por lei). A Lei não permite que a descentralização de 2º grau se traduza na criação de novas pessoas colectivas de base territorial. O ***Ente descentralizado pode ter fins gerais*** (Ex: autarquias locais) ***ou fim específico*** (Ex: institutos públicos e associações públicas). As ***vantagens da Descentralização*** são a maior eficiência e celeridade da administração, a maior proximidade das pessoas colectivas públicas em relação aos problemas concretos a resolver, a especialização administrativa, a facilitação da participação dos interessados na gestão da administração e a limitação do poder público através da sua repartição por uma multiplicidade de pessoas colectivas. Os ***inconvenientes da Descentralização*** são a proliferação de centros de decisão, de patrimónios autónomos e de exigências de gestão financeira, ou seja a descentralização traz assim desvantagens difíceis de controlar, causando riscos de ineficiências concretas. ***Os poderes de tutela e superintendência*** (tradução do princ. da unidade da acção administrativa=art.267ºnº2 CRP) ***são limites à descentralização***. O ***Principio da Subsidiariedade (art.6º CRP)*** exprime a ideia de que o poder público (entidades administrativas + distantes da população) só deve actuar quando os objectivos da sua actuação não possam ser suficientemente e eficazmente realizados por um ente menor (público ou privado que esteja + próximo da população). Este princípio ***aponta no mesmo sentido e é concretizado pelo princípio da descentralização*** (à necessidade de distribuição do exercício da função administrativa por diversas instâncias infra-estaduais), no entanto a subsidiariedade acrescenta um critério de descentralização, referindo que as atribuições e competências administrativas devem ser prosseguidas e exercidas pelo nível da administração melhor colocado para o fazer com +racionalidade, eficácia e proximidade em relação aos cidadãos. Por último é importante dizer que o principio da subsidiariedade tanto pode fundamentar a descentralização como a centralização administrativa. O ***princípio da subsidiariedade vincula sobretudo o legislador a ponderar*** o critério de proximidade, racionalidade e eficácia (***Excepções:*** lei quadro IPS,=lei 4/2004 e lei quadro das autarquias locais= lei 75/2013= delegações de poderes do conselho directivo do IP para outra PC de direito público/privado = quem está vinculado aí a ponderar o principio da subsidiariedade é a PC/órgão enunciado que vai delegar poderes). O ***Princípio da Desconcentração Administrativa*** ***(art. 267º nº2 CRP)*** exige que as competências/poderes para a prossecução das atribuições de uma pessoa colectiva ( fenómeno intra-subjectivo= pressupõe sujeitos com igual personalidade jurídica) sejam repartidas pelos seus diversos órgãos, *impedindo assim a concentração de poderes*. ***Há excepções há regra geral em que a lei prevê fenómenos de desconcentração administrativa entre diferentes pessoas colectivas*** (***Ex***: Ministro da Educação (órgão do Estado) delega poderes no Reitor de uma Universidade (Órgão universitário). A ***hierarquia Administrativa*** é uma forma de desconcentração ( art. 119º d), 271º,2) e 3) CRP), tal como a ***delegação de poderes*** ( art. 11º,2) CRP). ***Exemplos de Desconcentração:*** Governo=órgão superior da A.P.= poderes repartidos por vários órgãos que integram o governo=P.M., ministro da educação, do ambiente, etc..; governadores civis (enquanto órgão pertencente ao Estado-Administração= já não existe actualmente). A ***Desconcentração pode ser horizontal*** (não coloca um órgão em supremacia perante os demais= dá-se nos órgãos administrativos independentes e nas relações interorgânicas de coadjuvação (entre ministros e secretários de estado) ou de coordenação (entre secretários de Estado). Por outro lado na ***Desconcentração vertical*** há um órgão com supremacia perante os demais (***desconcentração-regra em PT= hierarquia= Exemplos: órgãos locais do Estado: como a administração civil do Estado; Ministérios (não são pessoas colectivas/não têm personalidade jurídica, são sim departamentos do Estado que apresentam fenómenos de desconcentração administrativa vertical, e cada ministério com poderes similares prossegue um diferente fim de interesse público=Ministério da Saúde, da Educação, da Agricultura***).As Forças Armadas (3 subramos) são um exemplo de desconcentração administrativa horizontal e vertical simultaneamente. ***Desconcentração pode ser absoluta*** (órgão tem competência independente) ***ou relativa*** (órgão tem competência dependente). Existe também ***desconcentração originária*** (decorre de forma imediata de lei= Ex: através da criação legal de órgãos, criação/transferência legal de competências) e ***desconcentração derivada*** (*decorre de um acto administrativo habilitado por lei=* ***Ex:******delegação de poderes, que ocorre normalmente dentro de 1 pessoa colectiva e consiste na transferência de competências de um órgão para outro através de acto administrativo habilitado por lei***). ***Delegação Tácita:*** existe delegação de competências pela lei, permitindo esta que o órgão delegante manifeste vontade contrária (***Ex:*** lei x delega poderes de órgão x ao órgão y, excepto se órgão y não consentir tal).

A ***desconcentração permite*** uma aproximação da administração às populações, maior eficiência, celeridade e qualidade na satisfação das necessidades colectivas que ela possibilita, por outro lado tem como ***inconveniente*** o risco de multiplicação de centros decisórios. A ***CRP limita a desconcentração através do poder de direcção*** (enquanto expressão do princ. da unidade de acção administrativa=art. 267º nº2 CRP). Por último como já vimos, o ***Principio da unidade de acção administrativa (art.6º e 267º nº2 CRP)*** proclama simultaneamente a unidade do estado( estado unitário), a autonomia regional e a descentralização. Deste modo este principio visa evitar que a descentralização e desconcentração administrativas levem à perda da unidade do Estado por via da pulverização de centros de decisão potencialmente desencontrados dentro da administração, tenta assim corrigir/atenuar as desvantagens da descentralização e desconcentração, podendo colidir com estes princípios. Os instrumentos do principio da unidade da administração são os poderes de direcção, tutela e superintendência. ***As opções constitucionais em matéria de desconcentração/descentralização têm vários modelos possíveis:*** A.P. com + descentralização e – desconcentração; A.P. com – descentralização e + desconcentração e A.P. com – descentralização e – desconcentração. ***Tradicionalmente em PT há uma A.P. centralizada ( mas descentralizada informaticamente) e concentração***, ***o que causa uma contradição com o modelo constitucional de 1976 que prevê uma tendencial descentralização e desconcentração administrativa sem por em causa o principio da unidade de acção da administração***. Há direito administrativo das instâncias europeias=> Administração Pública Europeia. Em ***cada um dos nossos sectores da A.P. existem autoridades reguladoras***( Saúde=> Direcção Geral de Saúde=> a nível europeu=> Autoridade reguladora da Saúde Europeia= há assim entre estas autoridades reguladoras uma transmissão de informação com lógica preventiva, para prevenir riscos de contágio e doenças, para além disso existe também um cartão de saúde europeu=fenómeno transnacional). Outro exemplo de uma autoridade reguladora de um sector da A.P. é a ASAE ( autoridade de segurança alimentar=> ASAE a nível europeu= sistema europeu de alerta rápido).

***A actividade administrativa é desenvolvida em parte no âmbito do Estado (Administração Estadual) e em parte fora deste (Administração Autónoma).*** A ***Administração Estadual divide-se em Administração Directa e Administração Indirecta*** (prosseguida por pessoas colectivas diferentes do Estado, mas que este criou/participou na sua instituição). A ***Administração directa*** é exercida pela multiplicidade de ***órgãos*** (centros de manifestação de vontade juridicamente imputável à pessoa colectiva, têm poder de decisão) ***serviços (***departamentos/conjunto de pessoas e bens que compõem as pessoas colectivas públicas) da própria pessoa colectiva **estado** (entidade de fins múltiplos que não estão previstos num único diploma legal/ vocação abrangente relacionada com as diversas funções do Estado/ principio da subsidiariedade), que se regem na sua maior parte pela **hierarquia administrativa**, ou seja estão subordinados ao poder de direcção do governo ou dependentes de um membro deste (**excepções:** Provedor de Justiça e Comissão Eleitoral de Eleições). A **administração directa central do Estado** tem uma vocação para todo o território nacional, por outro lado a **administração directa periférica do Estado ou Administração Local do Estado** tem as suas competências limitadas a uma porção de território nacional/continental (***circunscrição***= parcela de território para efeito de administração=Exemplos: distritos, concelhos e freguesias). Actualmente há as NUTS em PT (efeito da europeização). A **administração directa periférica do Estado é especializada quando** está vinculada ao desempenho de missões determinadas correspondentes a certos serviços (**Exemplo:** comissões de coordenação e desenvolvimento regional; centros de empregos, repartições de finanças, esquadras da PSP,etc..) A **administração directa periférica do Estado é externa quando** os seus serviços estão sediados fora do território nacional (**Exemplo:** embaixadas e consulados). Existe ainda a **administração directa periférica comum do Estado** (representação do Governo/segurança das pessoas e bens=> **Exemplo:** assembleias distritais no âmbito de circunscrições distritais). ***As direcções regionais são serviços locais do Estado. As CCDR´S como enunciado anteriormente são serviços locais do Estado, existem 5 por todo o país e actuam em cooperação com as autarquias locais para a prossecução dos fins públicos que lhes são destinados. O Governo exerce o poder de direcção sobre a administração directa do Estado.***

A ***Hierarquia administrativa*** (modelo organizativo vertical que consubstancia uma relação jurídico-funcional entre órgãos empenhados na prossecução de atribuições comuns e agentes envolvidos nas mesmas tarefas, traduzida essencialmente no poder de direcção do superior e no correspondente dever de obediência do subordinado). A Hierarquia administrativa a estudar é a ***externa*** (**repartição vertical de competências** **nas relações interorgânicas, ou seja entre diferentes órgãos de uma pessoa colectiva para a prática de actos jurídicos**). Numa relação hierárquica o **superior hierárquico engloba o poder de direcção que é um poder interorgânico (âmbito dentro de uma pessoa colectiva) e não intersubjectivo (isso é a tutela e a superintendência).** O Poder de direcção não precisava de estar expressamente previsto pelo legislador mas está no artigo 74º da lei 35/2014 de 20 de Junho (Lei geral do Trabalho nas funções Públicas). O ***Poder de direcção*** ***confere ao superior hierárquico segundo a lei/CRP a faculdade de*** dar ordens e instruções ao subordinado), o **poder de supervisão** (confere a faculdade do superior hierárquico confirmar ou revogar os actos do subordinado, este poder pode dar-se por avocação ou por recurso hierárquico), **o poder disciplinar** que se concretiza através da aplicação de sanções disciplinares, o poder de inspecção (fiscalização do comportamento do subalterno), o **poder de decidir conflitos de competência**s (artigo 42º e 43º CPA) e o **poder de substituição** (superior hierárquico suspende actos do subalterno de forma a poder modifica-los ou substitui-los), este poder de substituição segundo o art.142º nº1 e 174º do CPA não é possível quando os actos praticados pelo subalterno são de sua competência exclusiva, a menos que haja recurso de particular.

***Ao poder de direcção do superior hierárquico corresponde o dever de obediência do subordinado que reflecte-se no*** dever de acatar e cumprir as ordens e instruções dadas pelo ***legítimo*** superior hierárquico relativas à ***matéria de serviço*** (não pessoal) e que revistam a forma legal. ***Se as ordens/instruções do superior hierárquico ao subalterno provêm de acto nulo o seu dever de obediência cessa*** segundo os art. 133º e 134º nº2 do CPA. **Se o subordinado receber do superior hierárquico uma ordem contrária à lei** ( artigo 271º nº2,3 e 5), **caso essa ordem envolva a prática de um crime pelo subordinado, cessa assim o seu dever de obediência**, por outro lado **se a ordem apenas for ilegal mas não implicar a prática de crime o subordinado deve usar o direito da respeitosa representação** que consiste no pedido dirigido ao superior hierárquico para que confirme por escrito a ordem supostamente ilegal, sendo que isto pode comportar 3 situações diferentes segundo o artigo 177º da Lei geral do trabalho nas funções públicas:🡪 Se a demora na execução da ordem não lesar o interesse público o subordinado aguardará a sua confirmação, somente a executando após receber essa;🡪 Se a demora prejudicar o interesse público, o subordinado comunicará ao superior hierárquico os termos exactos da ordem e do pedido de confirmação mencionando a não satisfação deste e cumprirá a ordem; 🡪 Se a ordem tiver sido dada para cumprimento imediato o subordinado executá-la-á comunicando o dito anteriormente, ficando assim excluída a sua responsabilidade pelos prejuízos causados pelo cumprimento da ordem. **Concluindo a lei não concede ao subordinado qualquer poder de controlo da legalidade das ordens recebidas pelo superior hierárquico**.

A progressão na carreira não implica subida na hierarquia administrativa. Na Hierarquia judicial não existe poder de direcção na relação entre os diferentes tribunais, há unicamente a possibilidade de reapreciação de decisões.

***O governo (órgão politico, legislativo e administrativo) é o principal órgão da administração central do Estado***, é um órgão complexo (formado por outros órgãos) e colegial sendo composto pelo P.M, pelos ministros, secretários de Estado e subsecretários de Estado. As principais regras relativas à composição/funções e ao funcionamento do governo constam nos artigos 200º a 204º CRP e na lei orgânica do governo (DL 119/2013 de 21 agosto). ***Análise à lei orgânica do governo:*** juntamente com o art.183º CRP prevê a composição do governo, sendo que com a comparação destas normas chega-se à conclusão que o Vice P.M é a única presença que é eventual (não obrigatória) no governo, dado que segundo o art. 183º da CRP os Subsecretários de Estado são presença obrigatória no governo. ***Os artigos a ter principalmente em conta deste diploma são:*** art. 3º nº9( art. a citar em caso de exercício da tutela pelo governo junto das autarquias locais); art. 6º nº2( ocorre um fenómeno que não é uma desconcentração originária pura mas que também não é desconcentração derivada, dado que há uma delegação de poderes feita por lei e não por acto administrativo habilitado por esta como é normal, esta figura aproxima-se + de desconcentração originária); art.8º nº2 e nº4( refere que os S.Estado não têm competência própria excepto na gestão de assuntos do respectivo gabinete, restantes casos apenas têm competência delegada); art.10º nº4 (é uma norma controversa que quer expressar que a tutela e superintendência irão ser exercidas pela presidência do ministério…); art.6º nº4( permite a desconcentração derivada, mas apenas com norma de habilitação); art.10º nº5, art.24º e art.18º, sendo que este último efectua uma remissão para a lei orgânica do Ministério da Saúde.

***Dentro do governo não existe hierarquia administrativa, existe sim uma hierarquia imprópria, dada a relação de supremacia politica existente,*** não existe a possibilidade de um ministro dar 1 ordem administrativa (mas ordem politica sim) a um S.Estado porque não há poder de direcção nem um dever de obediência a nível jurídico, nem poder disciplinar se por exemplo ministro não acatar ordem de P.M, o que pode acontecer é sim o ministro ocorrer em responsabilidade política e ser convidado a demitir – se provavelmente, não ocorre em responsabilidade disciplinar por incumprimento de uma ordem.

***O Governo Civil (serviço local do Estado) e Governador Civil (órgão local do Estado) pertenciam à administração local do estado mas foram extintos***. O Governo civil tinha a função principal de representação do governo na circunscrição administrativa em matérias de protecção civil e de segurança pública em coordenação com as autarquias locais, segundo o DL 252/92 de 19 Dezembro. A Extinção deste órgão e serviço foi um fenómeno que contribuiu para a concentração e descentralização. O DL 114/2011 de 30 Novembro e a lei 1/2011 de 30 de Novembro declararam a extinção do governo civil e governador civil e a sua consequente transferência de poderes, **não terá sido isto inconstitucional**? Segundo o art. 291º da CRP na parte relativa às disposições transitórias, consta que o governo civil e governador civil existiam a título transitório, tendo como objectivo instituir as regiões administrativas, mas o que é controverso é que na realidade estas não foram instituídas, por isso a extinção deste órgão e serviço local do estado poderá ter sido inconstitucional.

***Exemplo de distinção entre órgãos e serviços: Ministérios*** (não são órgãos mas sim **conjuntos de serviços**) compostos pelo respectivo **Ministro (órgão**), divididos em **Direcções Gerais (conjunto de serviços**) que são compostos respectivamente por **Directores Gerais (órgãos**). ***Um órgão tem de ter um titular*** (**Ex**: chefe de repartição de finanças), sendo o serviço em causa a repartição de finanças.

Descentralização e Desconcentração administrativa são diferentes de ***Deslocalização*** (transferência de local de entidades).

A ***administração Indirecta do Estado é*** constituída por **pessoas colectivas públicas diferentes do Estado** (institutos públicos e entidades públicas empresariais) e por **pessoas colectivas privadas**, sendo que ambas pessoas colectivas referenciadas prosseguem só certos fins atribuídos pelo Estado/ou seja fins públicos (há um fenómeno de descentralização administrativa e de **devolução de poderes** pelo Estado a essas entidades que actuam pelo **principio da especialidade=prossecução de fins únicos e determinados pelo Estado**).A administração indirecta desde o Estado Social que tem alargado as suas entidades, convertendo-se num universo intenso, fluido e heterogéneo de entidades, que cada vez tem crescido + (+ IPS), apesar de que com a reforma administrativa se reduziu/extinguiu e fundiu algumas dessas entidades. ***O governo exerce sobre a Administração Indirecta do Estado o poder de superintendência*** (orientação, não exige obediência) ***e de tutela administrativa***. Os **institutos públicos** constituem um conjunto heterogéneo de pessoas colectivas que apresentam entre si de comum a personalidade jurídica pública, a sua base institucional e a criação pelo estado/ou outra pessoa colectiva pública de base territorial, sendo que essas entidades fixam-lhes objectivos interferindo activamente na sua respectiva prossecução. Existem **4 espécies de institutos públicos**: institutos de prestação (prestação de serviços à sociedade= alguns hospitais públicos e instituições de segurança social); institutos reguladores (criar/assegurar condições para o desenvolvimento de actividades privadas, normalmente de cariz económico=ANACOM,Banco de Portugal,CMVM); institutos fiscalizadores (controlo,inspecção,etc..=ASAE); institutos de infra-estruturas (construção/manutenção de infra-estruturas e respectivo financiamento=Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial).Os IPS fiscalizadores são por vezes difíceis de distinguir dos IPS reguladores. ***A visão tradicional dos IPS considera que*** estes se repartem em fundos públicos (Ex: fundações públicas), em serviços personalizados do Estado (IPS + próximos do Estado) e em estabelecimentos públicos (hospitais públicos e universidades públicas, sendo que actualmente os hospitais públicos são considerados EPES, ou seja entidades público empresariais, excepto alguns que ainda são IPS). **Há quem considere que as universidades públicas pertencem à administração indirecta do estado, na minha opinião pertencem à administração autónoma devido ao seu elevado grau de autonomia.** As outras pessoas colectivas públicas diferentes do Estado pertencentes à administração indirecta do Estado para além dos institutos públicos são **as entidades públicas empresariais+ outras empresas públicas+ empresas participadas= que formam o sector empresarial do Estado (este abrange empresas públicas e empresas privadas)**. **As pessoas colectivas privadas que integram a administração indirecta do Estado são as fundações e associações** criadas por entidades públicas para prosseguir objectivos das entidades instituidoras (**Exemplos:** Fundação Centro Cultural de Belém, Fundação Casa da Música; associações representativas de municípios e freguesias, associações de divulgação cientifica) + associações de entidades públicas e privadas (**Exemplos:** associações de desenvolvimento regional e centros tecnológicos). ***Estas*** ***fundações privadas da administração indirecta do estado prosseguem fins do estado e estão sujeitas a princípios gerais de direito público***, aos princípios gerais da A.P. quanto à sua actuação e controlo, convém no entanto dizer que houve uma lei em 2012 que proibiu a criação de entidades deste género no futuro.

***A tutela e a superintendência são poderes intersubjectivos***, ou seja são exercidos entre diferentes pessoas colectivas. Segundo o artigo 199º d) CRP a tutela e superintendência exercidas pelo Estado/Governo a outras pessoas colectivas garante o princípio da unidade de acção administrativa.

***A Superintendência*** dá-se entre 2 pessoas colectivas de direito público, sendo que uma dessas pessoas colectivas tem o poder de orientar a actuação da outra pessoa colectiva. A PC (pessoa colectiva) que é orientada depende da PC que a orienta, dado que esta a criou para exercer determinadas atribuições, ou seja é esta relação de dependência que fundamenta a superintendência. **Os instrumentos da superintendência são** as **directivas** (são orientações genéricas da pessoa colectiva superintendente através das quais se definem objectivos, deixando à disposição da PC que está a ser orientada os meios para a realização dos objectivos enunciados), **as recomendações** (são opiniões/conselhos dados pela PC superintendente sobre determinada matéria que se reconduzem num convite à actuação não vinculativo para a PC dependente). A **Legislação + importante relativa à matéria da superintendência é a seguinte**: lei quadro dos IPS ( lei 3/2004 no art.42º), lei quadro das fundações ( lei 24/2012 no art.55º), Regime Jurídico do Sector empresarial ( DL 133/2013 3 Outubro no artigo 24º e 38º) e DL 233/2005 de 29 Dezembro no artigo 6º.

***A Tutela*** é um poder da organização administrativa associado ao principio da eficácia e unidade de acção administrativa ( art. 199º d) CRP=poder tutelar do governo). A **tutela efectiva-se pela** relação entre a PC tutelar (que é necessariamente uma PC de direito público com prerrogativas de autoridade) e a PC tutelada (é normalmente uma pessoa colectiva de direito público mas também pode ser uma pessoa colectiva de direito privado). **Nesta relação** a PC tutelar tem poder de intervenção/interferência, controlo e gestão da PC tutelada. A **Tutela quanto ao objecto pode ser** uma **tutela de mérito** (pode incidir sobre a oportunidade e a conveniência da actuação administrativa= art. 242º nº1 CRP) ou uma **tutela de legalidade** (PC tutelar controla a PC tutelada de forma a que haja conformidade legal por parte desta última). A **Tutela quanto ao conteúdo pode ser**: **tutela correctiva/integrativa** (possibilidade da PC tutelar autorizar ou aprovar actuação da PC tutelada, quando se trata da autorização esta dá-se à priori, ou seja antes do acto sendo uma condição de validade do acto, que a esse momento é válido mas ainda não eficaz, por outro lado a aprovação acontece à posteriori, ou seja depois do acto da PC tutelada, sendo condição de eficácia do acto); a **tutela pode ser sancionatória** (quando há a possibilidade da PC tutelar poder aplicar sanções à PC tutelada por esta ter cometido alguma ilegalidade); a **tutela pode ser também substitutiva** (PC tutelar substitui PC tutelada, dado esta ter sido omissa); existe também a **tutela revogatória** (consiste na faculdade da PC tutelar extinguir os efeitos jurídicos dos actos praticados pela PC tutelada); por último existe a **tutela inspectiva** (possibilidade da PC tutelar fiscalizar ou inspeccionar a actuação da PC tutelada a nível dos seus órgãos, serviços e aspectos financeiros). **Só existe tutela nos casos especificados na lei, sendo que normalmente a tutela encontra-se prevista na lei orgânica da PC tutelada**. Concluindo, é a lei que define se há tutela e qual é o seu fim e conteúdo (respeitando o art. 242º CRP quanto às autarquias locais), sendo assim a tutela não é presumível como o poder de direcção, dado que esta tem de estar prevista na lei e o poder de direcção como foi enunciado não tem apesar de estar. **A Legislação + importante relativa à tutela é a seguinte:** na lei quadro dos IPS ( lei 3/2004 no art.41º nº1 a nº5=exemplos de tutela integrativa; no art.41º nº9= tutela substitutiva), na lei que prevê a tutela do estado sobre as autarquias em complemento com o art.242º da CRP( lei 27/96 de 1 agosto no art.1º=tutela de legalidade e no art.3º e 7º=tutela inspectiva, este art.7º deve ser lido conjuntamente com o art.11º para se entender que não há tutela sancionatória junto das autarquias locais, dado que as sanções previstas no art.7º não são aplicadas pelo Estado mas sim pelos tribunais administrativos), na lei quadro das fundações ( lei 24/2012 no art. 55º) e no regime dos hospitais EPE ( DL 233/2005 no art. 6º a)).

***Duas PC públicas podem estar simultaneamente ligadas por relações de superintendência e tutela***, sendo que isto ocorre designadamente em relação às entidades que compõem a administração instrumental do estado (entidades que pertencem à administração autónoma), nomeadamente as autarquias locais somente têm com o Estado uma relação de tutela.

***Vamos analisar a lei orgânica do Ministério da Saúde (DL 124/2011 de 29 dezembro),*** segundo o artigo 5º do respectivo diploma o ***Ministério da Saúde é composto*** pelas Inspecções Gerais da saúde (serviços), pela Direcção Geral da Saúde (serviços), pela Secretaria de Estado, pelo INEM (IP=instituto público), INFARMED ( IP), administração central do sistema de saúde( encarrega-se da gestão dos meios financeiros do Serviço nacional de saúde), administração regional de saúde ( cada uma é um IP), etc… ***Posto isto podemos concluir que na realidade as fronteiras entre a administração directa e a administração indirecta do Estado têm-se vindo a diluir, dado que nas leis orgânicas dos ministérios se incluem-se IPS*** (pertencem à administração indirecta do Estado), antigamente apenas se incluía a administração directa do estado nos respectivos diplomas (órgãos e serviços do Estado) e não pessoas colectivas com personalidade jurídica diferente do Estado. Por isso ***há quem diga*** que ***alguns IPS são organismos periféricos do Estado, tese que não deve ser adoptada para não confundir. O art.2º confirma que os Ministérios têm atribuições*** por força dos fins múltiplos que o governo tem a seguir, sendo assim os ministérios são uma excepção à regra, dado que regra geral apenas as PC têm atribuições e os ministérios não são PC mas sim departamentos do Estado. **O art.3º é redundante** devido à distinção expressa, que era escusada tendo em conta que o sector empresarial do estado na sua grande parte integra a administração indirecta do estado.

***Saúde:*** Os centros de saúde (administração indirecta) na sua maior parte não têm personalidade jurídica (ou seja não são PC) tendo como principal função a prestação de serviços de saúde, sendo assim são serviços dos agrupamentos de centros de saúde e consequentemente são também serviços desconcentrados ou periféricos das administrações regionais de saúde. Concluindo, os centros de saúde são os serviços dos agrupamentos de centros de saúde, sendo que estes últimos sãos os serviços das administrações regionais de saúde (que são IPS=logo administração indirecta). As unidades locais de Saúde são EPES, as Unidades Familiares de Saúde são serviços desconcentrados dos Centros de Saúde.

A ***administração autónoma é*** constituída por pessoas colectivas não criadas pelo Estado, prosseguindo interesses públicos próprios das colectividades que as instituíram, sendo esses fins próprios relacionados normalmente com determinados com parcelas de territórios**=base territorial**/determinados grupos de cidadãos**=base não territorial** (essas pessoas colectivas com personalidade jurídica diferente do Estado têm um grau de autonomia maior em relação ao Estado). A administração autónoma **divide-se pela presença de uma base territorial ou não territorial**. As **entidades de base territorial da administração autónoma são as regiões autónomas e as autarquias locais**, que são ambas pessoas colectivas públicas com graus de descentralização diferenciados, sendo que as R.A têm descentralização politica e as autarquias locais apenas descentralização administrativa. **Da administração autónoma não territorial fazem parte pessoas colectivas públicas e privadas**, as primeiras dividem-se em **associações públicas** (pessoas colectivas públicas de tipo associativo criadas por grupos de cidadãos com interesses públicos específicos a prosseguir), e em **consórcios administrativos** (pessoas colectivas públicas de tipo associativo que reúnem as entidades públicas que as instituíram na prossecução de interesses públicos comuns**, Exemplo:** comunidades intermunicipais). Como já foi dito dito, na minha opinião apesar da divisão na doutrina considero que as **universidades públicas podem fazer parte da administração autónoma**, pois não é pelo facto de não serem qualificadas como associações públicas que possam por isso de deixar de integrar a administração autónoma, no entanto **há também quem defenda que estas fazem parte da administração indirecta do estado**. A administração autónoma não territorial integra também **pessoas colectivas privadas** como as **instituições particulares de solidariedade social** (podem ser associação ou fundação e a sua finalidade enquadra-se na solidariedade social-educação, protecção na doença e na velhice, habitação social, formação profissional, integração social=artigo 63º nº5 CRP), e como as **entidades auto-reguladoras** (federações desportivas e comissões vinícolas por exemplo). **Sobre a administração autónoma apenas é exercida tutela administrativa.**

Os órgãos e serviços das autarquias/municípios não são órgãos/serviços do Estado, mas sim da autarquia, ou seja fazem parte da administração autárquica. Exemplo: a Tesouraria da C.M de Setúbal é um serviço pertencente ao município de Setúbal.