



書名: Título:	《澳門行政法培訓教程》 Manual de Formação de Direito Administrativo de Macau
出版語言: Edição:	葡文 Portuguesa
作者: Autor:	José Eduardo Figueiredo Dias
出版: Editor:	法律及司法培訓中心 Centro de Formação Jurídica e Judiciária
封面: Capa:	印務局 Imprensa Oficial
排版及印刷: Composição e impressão:	印務局 Imprensa Oficial
發行量: Tiragem:	500 本 500 exemplares
出版日期: Data de edição:	2006 年 5 月 Maio de 2006
國際書號: ISBN:	99937-828-5-8

NOTA PRÉVIA

O presente Manual corresponde à adaptação ao direito da Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) de um livro publicado em Outubro de 2005 pelas *Edições Almedina, SA*, em Portugal, da nossa autoria em conjunto com Fernanda Paula Oliveira, sob o título *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Não obstante, a adaptação e o Manual são da exclusiva responsabilidade do signatário desta Nota Prévia.

Os propósitos de ambas as edições são essencialmente de cariz pedagógico, tendo o objectivo primordial de servir de “Guião” para aqueles que estejam a iniciar-se no estudo do Direito Administrativo.

Assim, seguimos abertamente alguma da doutrina do Direito Administrativo proposta pelos seus mais destacados cultores – em especial por dois dos nossos Mestres, os Doutores ROGÉRIO SOARES e VIEIRA DE ANDRADE, a quem devemos grande parte dos nossos conhecimentos neste domínio. Isso torna-se claro ao longo da obra, sendo adoptada a sistemática seguida nas aulas teóricas da disciplina de Direito Administrativo leccionadas pelo Doutor VIEIRA DE ANDRADE ao 2.º ano da licenciatura em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Por esta razão apresentamos, no final, uma lista das principais obras consultadas em cada um dos pontos do livro, sendo as fontes citadas no início dos capítulos ou dos pontos onde a proximidade é mais vincada.

Foi determinante do nosso propósito em levar a cabo este trabalho a experiência de três anos como assessor do Gabinete da Senhora Secretária para a Administração e Justiça do Governo da RAEM, Dr.^a Florinda Rosa da Silva Chan, enriquecida por alguns cursos e seminários que tivemos a oportunidade de leccionar no Centro de Formação Jurídica e Judiciária da RAEM: além da participação no “Curso de Produção Legislativa” (que decorreu no Centro entre Dezembro de 2002 e Abril de 2003), tivemos responsabilidade exclusiva na concepção e leccionação do “Seminário em Direito

Administrativo do Ambiente” (Julho de 2003) e no “Curso sobre Contratos Administrativos” (Junho e Julho de 2005). Em face desta nossa experiência e também devido ao interesse que a 1.^a edição portuguesa deste Manual (publicada em 2001 pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica, de Coimbra) suscitou na comunidade jurídica da RAEM, decidimos responder positivamente ao convite do Centro de Formação Jurídica e Judiciária da RAEM e proceder à adaptação do referido livro, que conduziu à elaboração deste Manual.

Esperamos assim ir ao encontro dos interesses dos formandos do Centro de Formação Jurídica e Judiciária e dos membros da comunidade jurídica que utiliza a língua portuguesa na sua actividade profissional ou académica e ainda dos estudantes de direito. E fazemo-lo com a esperança e na expectativa de facilitar a tarefa dos que se iniciam nos meandros do Direito Administrativo e, ainda, no intuito de fornecer algumas pistas de trabalho e de investigação a todos aqueles que tenham de lidar, no dia-a-dia, com a Administração Pública e com o direito especificamente incumbido de regular a sua actividade de direito público – o Direito Administrativo.

Aproveitamos para agradecer publicamente ao Director do Centro de Formação Jurídica e Judiciária da RAEM, Senhor Prof. Dr. Manuel Marcelino Escovar Trigo, cujo interesse e empenho foram decisivos para esta publicação. E, igualmente, à Senhora Dr.^a Florinda Rosa da Silva Chan, com quem tivemos a honra e o privilégio de trabalhar. A ambos o nosso Muito Obrigado!

José Eduardo Figueiredo Dias
Coimbra, Dezembro de 2005

ÍNDICE

NOTA PRÉVIA	I
ÍNDICE	III
INTRODUÇÃO	1
1. – <i>NOÇÕES GERAIS</i>	1
1.1. – Noção de Administração Pública. Características típicas	1
1.2. – Sentidos da expressão “Administração Pública”	3
1.2.1. – <i>Administração Pública em sentido</i> <i>organizatório</i>	3
1.2.2. – <i>Administração pública em sentido funcional</i>	5
1.2.3. – <i>Administração pública em sentido material</i>	6
1.2.4. – <i>Administração pública em sentido formal</i>	6
1.3. – Noção de direito administrativo	8
2. – <i>EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO</i> <i>PÚBLICA</i>	9
2.1. – A Época Medieval	10
2.1.1. – <i>A sub-época do “Estado de Justiça”</i>	11
2.1.2. – <i>Os embriões da Administração Pública</i>	12
2.2. – A transição para a Época Moderna	12
2.3. – O Estado de Polícia	13
2.4. – A transição para a Época Liberal	14
2.5. – A Época Liberal (Estado de Direito Liberal)	15
2.6. – A transição para o século XX e o Estado de Direito Social	17
2.7. – O direito administrativo actual	19

3. – <i>O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES</i>	21
3.1. – O sentido político	22
3.2. – O sentido organizatório	22
3.3. – O sentido funcional ou material	23
4. – <i>A SEPARAÇÃO MATERIAL DAS FUNÇÕES DO ESTADO</i>	24
5. – <i>OS SISTEMAS DE ADMINISTRAÇÃO</i>	28
5.1. – Sistema de administração executiva	29
5.2. – Sistema de administração judiciária	32
5.3. – Evolução e aproximação dos sistemas de administração executiva e judiciária	34
PARTE I – ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	37
A – <i>ESTRUTURA ORGÂNICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</i>	39
1. – <i>AS PESSOAS COLECTIVAS PÚBLICAS</i>	40
1.1. – O critério da personalidade colectiva pública. Noção de pessoa colectiva pública	40
1.1.1. – <i>O interesse da distinção entre pessoas colectivas públicas e pessoas colectivas privadas</i>	40
1.1.2. – <i>O critério da personalidade pública. Noção de pessoa colectiva pública</i>	41
1.2. – Espécies de pessoas colectivas públicas	43
1.3. – Regime jurídico	44
2. – <i>ÓRGÃOS, TITULARES E AGENTES</i>	44
2.1. – Noções básicas	44
2.1.1. – <i>Órgão</i>	44
2.1.2. – <i>Investidura, titular, agentes e funcionários</i>	45

2.2. – Tipos de órgãos	45
3. – <i>AS ATRIBUIÇÕES, AS COMPETÊNCIAS E A LEGITIMAÇÃO</i>	46
3.1. – Noções	46
3.2. – Da competência em especial	49
3.3. – Critérios de repartição das competências	50
B – <i>A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA RAEM</i>	50
1. – <i>INTRODUÇÃO</i>	50
2. – <i>OS SECTORES DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</i>	52
2.1. – Administração regional	53
2.1.1. – <i>Administração directa</i>	54
2.1.2. – <i>Administração indirecta</i>	54
2.1.2.1. – Os institutos públicos	56
2.1.2.2. – As empresas públicas	57
2.2. – Administração autónoma	58
2.2.1. – <i>No direito comparado</i>	58
2.2.2. – <i>A situação na RAEM</i>	60
2.3. – Administração independente	61
2.3.1. – <i>No direito comparado</i>	61
2.3.2. – <i>Na RAEM</i>	62
3. – <i>SÍNTESE CONCLUSIVA</i>	64
4. – <i>AS RELAÇÕES ENTRE O CHEFE DO EXECUTIVO E O GOVERNO E OS ÓRGÃOS, SERVIÇOS E ENTIDADES SOB A SUA DIRECÇÃO OU ORIENTAÇÃO</i>	65
4.1. – No âmbito da administração regional directa	65
4.1.1. – <i>Chefe do Executivo</i>	65
4.1.2. – <i>Secretaria para a Administração e Justiça (SAJ)</i> .	68

4.1.3. – <i>Secretaria para a Economia e Finanças (SEF)</i>	71
4.1.4. – <i>Secretaria para a Segurança (SS)</i>	75
4.1.4.1. – Os casos especiais dos Serviços de Polícia Unitários e dos Serviços de Alfândega	75
4.1.4.2. – Os organismos dependentes	76
4.1.5. – <i>Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura (SASC)</i>	80
4.1.6. – <i>Secretaria para os Transportes e Obras Públicas (SOPT)</i>	87
4.2. – O caso especial dos comissariados	93
4.2.1. – <i>O Comissariado contra a Corrupção (CCAC)</i>	94
4.2.2. – <i>O Comissariado da Auditoria (CA)</i>	96
4.3. – No âmbito da administração regional indirecta	97
4.3.1. – <i>Chefe do Executivo</i>	98
4.3.2. – <i>Secretaria para a Administração e Justiça</i>	98
4.3.3. – <i>Secretaria para a Economia e Finanças</i>	100
4.3.4. – <i>Secretaria para a Segurança</i>	103
4.3.5. – <i>Secretaria para os Assuntos Sociais e Cultura</i> .	104
4.3.6. – <i>Secretaria para os Transportes e Obras Públicas</i>	108
C – TIPOS DE RELAÇÕES FUNCIONAIS INTERORGÂNICAS ..	111
1. – <i>HIERARQUIA</i>	112
2. – <i>SUPERINTENDÊNCIA</i>	114
3. – <i>TUTELA</i>	117
4. – <i>DELEGAÇÃO DE PODERES</i>	118
4.1. – Natureza jurídica e noção da delegação	118
4.2. – Distinção de figuras afins	120
4.2.1. – <i>Delegação de atribuições</i>	120

4.2.2. – Coadjuvação	120
4.2.3. – Delegação tácita	120
4.2.4. – Delegação de firma	121
4.3. – Regime jurídico da delegação	121
PARTE II – A ADMINISTRAÇÃO E O DIREITO	125
1. – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO PRIVADO ...	127
1.1. – O direito privado como limite da actividade administrativa lícita	128
1.2. – A utilização do direito privado pela Administração	128
1.2.1. – Na sua actividade privada	129
1.2.2. – No exercício de funções materialmente administrativas	129
2. – O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO ..	132
2.1. – A vinculação da Administração ao direito público	132
2.2. – O princípio da legalidade da administração no século XIX	133
2.2.1. – O princípio do primado da lei	134
2.2.2. – O princípio da reserva da lei	135
2.3. – Evolução do princípio	135
2.4. – Entendimento actual da subordinação da Administração ao Direito: o princípio da juridicidade	136
2.4.1. – Novo entendimento do princípio do primado da lei	137
2.4.2. – Novo entendimento do princípio da reserva da lei	138
3. – A DISCRICIONARIDADE ADMINISTRATIVA	141
3.1. – Vinculação e discricionariedade como momentos extremos da relação da Administração com o Direito	141

3.2. – Fundamento do poder discricionário: evolução histórica ..	142
3.3. – A influência conflituante dos princípios do Estado de Direito e da separação de poderes no campo da discricionaridade	143
3.4. – Âmbito do poder discricionário	145
3.4.1. – <i>As indeterminações estruturais das normas</i>	145
3.4.2. – <i>Indeterminações conceituais: o problema dos conceitos imprecisos ou indeterminados</i>	146
3.4.2.1. – O problema	146
3.4.2.2. – Posições extremas	146
3.4.2.3. – Posições moderadas	147
3.4.2.4. – O acordo entre as posições moderadas no que respeita à exclusão dos conceitos classificatórios e à admissão de conceitos subjectivos ...	150
3.4.2.5. – Os conceitos imprecisos tipo	151
3.4.2.6. – A posição tradicional da doutrina e da jurisprudência em Portugal	151
3.4.2.7. – A evolução para as concepções modernas	153
3.4.2.8. – A posição adoptada	155
3.5. – Natureza do poder discricionário	156
3.6. – As garantias dos particulares perante os poderes discricionários da Administração	159
PARTE III – A ACTIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO	161
CAPÍTULO I – OS REGULAMENTOS ADMINISTRATIVOS ..	165
1. – <i>CONCEITO</i>	165
2. – <i>CLASSIFICAÇÃO</i>	167
2.1. – Classificação com base no âmbito da respectiva eficácia	167

2.2. – Regulamentos gerais (externos) e regulamentos especiais (externos e internos)	168
2.3. – A classificação dos regulamentos gerais externos quanto à sua relação com a lei	170
2.3.1. – <i>A relação dos regulamentos com a lei</i>	170
2.3.2. – <i>Classificação dos regulamentos em função do seu grau de dependência em relação à lei</i>	173
2.3.3. – <i>Admissibilidade das diferentes categorias de regulamentos</i>	177
3. – <i>FUNDAMENTO DO PODER REGULAMENTAR</i>	181
4. – <i>LIMITES DO PODER REGULAMENTAR</i>	181
5. – <i>HIERARQUIA E APLICAÇÃO DOS REGULAMENTOS</i> ...	186
6. – <i>CONTROLO CONTENCIOSO DOS REGULAMENTOS</i> ...	188
CAPÍTULO II – O ACTO ADMINISTRATIVO	191
1. – <i>O CONCEITO DE ACTO ADMINISTRATIVO</i>	191
1.1. – <i>Evolução</i>	191
1.2. – <i>O conceito nos nossos dias</i>	192
1.3. – <i>As divergências que subsistem</i>	193
1.4. – <i>Crítica à concepção tradicional</i>	195
1.5. – <i>O conceito defendido de acto administrativo (na linha de Rogério Soares)</i>	196
1.6. – <i>Exclusão dos actos instrumentais</i>	209
1.7. – <i>O conceito de acto administrativo no CPAM</i>	209
1.8. – <i>O conceito de acto administrativo impugnável</i>	212
2. – <i>NOVAS ROUPAGENS DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</i> ..	212
3. – <i>FUNÇÕES DO ACTO ADMINISTRATIVO FORMAL</i>	214
4. – <i>A DEFINITIVIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO: EVOLUÇÃO E IMPORTÂNCIA ACTUAL</i>	215

4.1. – A situação em Portugal	215
4.2. – A situação na RAEM	217
4.3. – Análise da doutrina e jurisprudência tradicionais portuguesas	217
a) – <i>Definitividade em sentido horizontal ou procedimental</i>	217
b) – <i>Definitividade em sentido material ou substancial</i> ..	218
c) – <i>Definitividade em sentido vertical ou competencial</i> ...	218
4.4. – Crítica à concepção tradicional de definitividade.....	219
4.5. – Uma definitividade meramente vertical	220
5. – <i>CLASSIFICAÇÃO DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</i>	224
5.1. – Actos que influem sobre um status	224
5.2. – Actos que provocam situações de desvantagem (or actos desfavoráveis)	224
5.3. – Actos que desencadeiam benefícios para terceiros ou que provocam situações de vantagem	224
5.3.1. – <i>Concessões</i>	225
5.3.2. – <i>Autorizações</i>	226
5.3.2.1. – Autorizações nas relações entre a Administração e os particulares	226
5.3.2.1.1. – <i>Dispensas</i>	226
5.3.2.1.2. – <i>Autorizações constitutivas de direitos ou autorizações- licença</i>	227
5.3.2.1.3. – <i>Autorizações permissivas ou autorizações propriamente ditas</i>	227
5.3.2.2. – Autorizações nas relações entre órgãos administrativos	228

5.3.2.2.1. – Autorizações constitutivas de legitimação	228
5.3.2.2.2. – Aprovações	228
5.4. – Actos que operam sobre actos administrativos precedentes ou actos administrativos de segundo grau	229
6. – O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	233
6.1. – Noção e âmbito	233
6.2. – Concepção adjectiva do procedimento	234
6.3. – Principais notas caracterizadoras	235
a) – conjugação de um acto administrativo com vários actos instrumentais	235
b) – colaboração entre diferentes órgãos e agentes administrativos	236
c) – participação dos particulares	236
d) – composição de diversos interesses (públicos e privados)	237
e) – tramitação	238
f) – resultado jurídico unitário	238
6.4. – A importância da figura do procedimento administrativo ...	239
6.5. – Distinção de figuras afins	240
6.5.1. – Do processo administrativo (contencioso administrativo)	240
6.5.2. – Do acto complexo, acto-união ou <i>Vereinbarung</i> ..	241
6.6. – Importância do CPAM na tramitação do procedimento	242
6.7. – As fases do procedimento	244
6.7.1. – A fase preparatória	245
6.7.1.1. – A fase inicial/de iniciativa	246
6.7.1.2. – A fase instrutória (instrução)	248
6.7.1.2.1. – Os pareceres	249

6.7.1.3. – A audiência dos interessados	251
6.7.2. – <i>A fase de preparação (directa) da decisão</i>	253
6.7.3. – <i>A fase constitutiva ou decisória</i>	253
6.7.3.1. – O caso especial do silêncio: os actos “silentes” (deferimentos ou indeferimentos tácitos)	255
6.7.4. – <i>A fase complementar (integrativa da eficácia)</i> ..	258
6.7.4.1. – Modalidades de actos integrativos ..	259
6.7.4.2. – A comunicação dos actos administrativos	259
7. – <i>VALIDADE E EFICÁCIA DO ACTO ADMINISTRATIVO</i> ..	261
7.1. – Distinção entre validade e eficácia	261
7.2. – Actos de eficácia instantânea e actos de eficácia duradoura	263
7.3. – O problema da contagem da eficácia do acto	263
7.4. – A suspensão e a cessação da eficácia	265
8. – <i>A FORÇA JURÍDICA DOS ACTOS ADMINISTRATIVOS</i> ..	266
8.1. – A concepção oitocentista da executoriedade — crítica actual deste entendimento	266
8.2. – O alargamento do conceito de executoriedade pela doutrina e pela jurisprudência portuguesas	268
8.3. – Concepção ou entendimento actual da executoriedade: distinção de conceitos próximos	268
8.4. – Fundamento da executoriedade	270
8.5. – O âmbito de aplicação da executoriedade	270
8.6. – A executoriedade no Código do Procedimento Administrativo de Macau	272
8.7. – O procedimento de execução e as garantias dos particulares	274

9. – <i>A VALIDADE DO ACTO ADMINISTRATIVO</i>	275
9.1. – Validade e legitimidade do acto administrativo	275
9.2. – Validade e eficácia do acto administrativo	276
9.3. – Tipos de invalidade do acto administrativo e respectivo regime jurídico	276
9.3.1. – <i>As situações de nulidade dos actos administrativos</i>	277
9.3.2. – <i>O regime da nulidade</i>	279
9.3.3. – <i>O regime da anulabilidade</i>	280
9.3.4. – <i>As invalidades mistas</i>	281
9.3.5. – <i>A inexistência como tipo de invalidade</i>	282
10. – <i>ESTRUTURA E VÍCIOS DO ACTO ADMINISTRATIVO</i> – <i>A PROPOSTA DE ROGÉRIO SOARES</i>	282
11. – <i>A ESTRUTURA DO ACTO ADMINISTRATIVO</i>	283
11.1. – O sujeito: noção e requisitos de validade	284
11.2. – O objecto: noção e requisitos de validade	286
11.3. – A estatuição: noção e requisitos de validade	287
11.3.1. – <i>O fim: noção e requisitos de validade</i>	287
11.3.2. – <i>O conteúdo: noção e requisitos de validade</i>	288
11.3.2.1. – O conteúdo (cont.). As cláusulas accessórias	289
11.3.2.1.1. – <i>A condição</i>	290
11.3.2.1.2. – <i>O termo</i>	290
11.3.2.1.3. – <i>O modo</i>	290
11.3.2.1.4. – <i>A reserva</i>	291
11.3.2.2. – <i>Relação do conteúdo com o fim</i>	292
11.3.3. – <i>O procedimento: noção e requisitos de validade</i>	293
11.3.4. – <i>A forma: noção e requisitos de validade</i>	294

11.3.4.1. – O dever de fundamentação	295
12. – OS VÍCIOS DO ACTO ADMINISTRATIVO E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS	296
12.1. – Vícios relativos ao sujeito	296
12.2. – Vícios relativos ao objecto	298
12.3. – Vícios relativos à estatuição	299
12.3.1. – <i>Relativos ao fim</i>	299
12.3.2. – <i>Relativos ao conteúdo</i>	300
12.3.3. – <i>Relativos ao procedimento</i>	301
12.3.4. – <i>Relativos à forma</i>	302
CAPÍTULO III – O CONTRATO ADMINISTRATIVO – ANÁLISE DO INSTITUTO NO DIREITO DA RAEM	303
1. – <i>INTRODUÇÃO</i>	303
2. – <i>DA ADMISSIBILIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO</i>	304
3. – <i>NOÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO</i>	309
4. – <i>DISTINÇÃO DE OUTRAS FIGURAS</i>	311
5. – <i>A AUTONOMIA PROCESSUAL E A AUSÊNCIA DE AUTONOMIA PROCEDIMENTAL NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</i>	313
6. – <i>UTILIZAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO</i>	315
7. – <i>REGIME PÚBLICO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO</i> ...	317
7.1. – Poder de modificação unilateral do conteúdo das prestações	318
7.2. – Poder de direcção da execução	321
7.3. – Poder de rescisão unilateral	321
7.4. – Poder de fiscalização da execução do contrato	322

7.5. – Poder de aplicação de sanções	323
7.6. – Garantia de igualdade entre a Administração e o co-contratante	324
8. – <i>TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</i>	325
8.1. – Contratos típicos e contratos atípicos	325
8.2. – Contratos paritários e contratos de subordinação	325
8.3. – Contratos de colaboração, de atribuição e de coordenação	326
8.4. – Contratos com objecto passível de acto administrativo e contratos com objecto passível de contrato de direito privado	327
8.5. – Outras classificações	327
9. – <i>CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TÍPICOS</i>	328
9.1. – Empreitada de obras públicas	328
9.2. – Concessão de obras públicas	331
9.3. – Concessão de serviços públicos	333
9.4. – Concessão de exploração de jogos de fortuna ou azar	335
9.5. – Fornecimento contínuo	339
9.6. – Prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública	339
9.7. – Outros contratos administrativos	340
10. – <i>O PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉ-CONTRATUAL</i>	342
10.1. – Generalidades	342
10.2. – Regras sobre a tramitação procedimental	344
10.3. – Regras especiais sobre a escolha do co-contratante.	345
11. – <i>O CONTENCIOSO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS</i>	349
11.1. – Generalidades; a acção sobre contratos administrativos do CPAC	349

11.2. – Objecto da acção	350
11.3. – Competência	352
11.4. – Legitimidade e prazo	353
11.5. – Sentenças	356
BIBLIOGRAFIA	357