

António Francisco de Sousa

ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA
e DIREITO
ADMINISTRATIVO

NOVOS PARADIGMAS

VidaEconómica

ÍNDICE DE MATÉRIAS

Introdução	11
Primeira Parte – Questões prévias fundamentais	
1. A relevância da ciência jurídico-administrativa	15
2. A abordagem científica da reforma da Administração e do direito administrativo	20
2.1. Aspectos fundamentais.....	20
2.2. Evolução nas abordagens científicas	24
2.2.1. A abordagem tradicional.....	25
2.2.2. Do ato jurídico à conduta da Administração.....	28
3. Função de direção da ciência jurídico-administrativa.....	33
3.1. Uma ciência orientada para a direção	35
3.1.1. Conceito de direção	35
3.1.2. Interações	38
3.2. Interdisciplinaridade da ciência jurídico-administrativa...	39
3.2.1. Em geral.....	39
3.2.2. Ciência e prática	40

3.2.3. Diálogo intercâmbios	43
3.3. O direito comparado: dimensões e função.....	45
3.4. A perspectiva científico-cultural da Administração pública e do direito administrativo.....	50
 Segunda Parte – A organização da Administração	
4. Fundamentos constitucionais do direito de organização administrativa.....	57
4.1. Em geral.....	57
4.2. A função do direito constitucional	58
4.3. A questão da legitimação	60
4.4. A legitimação das Agências.....	66
5. Marcas caracterológicas da moderna organização administrativa.....	70
5.1. A Administração pública na ‘rede’	70
5.2. Regulação, direção e métodos.....	75
5.2.1. Organização administrativa: entre política e direito..	76
5.2.2. Abordagem metodológica do direito de organização	77
5.2.2.1. Orientação para o contexto.....	77
5.2.2.2. A governança.....	80
6. Aspectos de organização e funcionamento do direito de organização da Administração.....	83
6.1. Unidade e diversidade da Administração.....	83
6.2. A Administração compósita europeia	85
6.3. Liberdade e vinculação no direito de organização administrativa.....	88

**Terceira Parte – As fontes de direito na ciência
jurídico-administrativa**

7. Enquadramento geral	93
8. As fontes de direito	97
8.1. Função das fontes de direito.....	97
8.1.1. Policentrismo das fontes de direito	99
9. Questões fundamentais da abordagem científica das fontes de direito.....	104
9.1. A lei formal.....	104
9.2. O direito internacional público na Administração pública portuguesa.....	108
9.2.1. Direito internacional público convencional.....	111
9.2.2. Direito internacional público geral ou comum.....	115
9.3. Princípios gerais de direito	116
9.3.1. Em geral.....	116
9.3.2. Princípios gerais de direito no direito português	118
9.3.3. Princípios gerais de direito no direito da União Europeia	122
9.3.4. Os princípios gerais de direito na sua função de interconexão	128
9.4. O ‘quase-direito’ no direito administrativo.....	131
10. O contexto nas fontes de direito.....	136
10.1. Lei formal e lei da Administração	138
10.2. O direito da União e os direitos nacionais.....	140

Quarta Parte – As formas de atuação da Administração na ciência jurídico-administrativa

11. Formas de atuação da Administração.....	147
11.1. Atuação formal	149
11.1.1. O ato administrativo	150
11.1.2. O regulamento da Administração.....	153
11.1.3. O contrato administrativo.....	158
11.2. Atuação informal da Administração.....	166
11.2.1. Em geral	166
11.2.2. Aspectos fundamentais	168
11.2.3. Formas de atuação e função de ordenação	171
11.2.4. Formas de influência da ação administrativa	171
11.3. A influência: em especial na União Europeia.....	173

Quinta Parte – A garantia de proteção jurídica

12. A proteção jurídica em geral.....	189
12.1. Garantia constitucional de proteção jurídica.....	190
12.2. Garantia de proteção jurídica na União Europeia.....	196
12.3. Garantia de proteção jurídica no direito internacional público	203
12.4. A exigência de proteção jurídica efetiva.....	205
12.4.1. Legitimidade para recorrer	206
12.4.2. A intensidade do controlo jurisdicional	213
12.4.3. Controlo da juridicidade	221

12.5. Outros aspetos fundamentais da proteção jurídica	225
12.5.1. Interconexões na proteção jurídica	225
12.5.2. Formas complementares de proteção jurídica.....	232
12.5.3. Proteção jurídica de base informacional.....	237
Conclusão final.....	240
Índice bibliográfico.....	241
Índice remissivo.....	275

INTRODUÇÃO

O direito administrativo está em permanente evolução. É por definição *law in action*. Sobretudo nas últimas duas décadas, o direito administrativo vem passando por uma agitada turbulência causada e condicionada por novos contextos nos planos nacional, da União Europeia e internacional. O direito administrativo evoluiu, acompanhando a evolução do Estado e da Administração pública. Também a posição recíproca entre o cidadão e o Estado tem vindo a passar por mudanças profundas, a caminho de um modelo ideal que se procura construir consistentemente.

A presente reflexão dogmático-jurídica, partindo dos conhecimentos e experiências existentes, procura contribuir para a reconstrução do sistema jurídico-administrativo português, na perspectiva do seu aperfeiçoamento e da sua progressiva adaptação às necessidades do Estado e da sociedade portuguesa. Nesta perspectiva, procura ser um contributo para a reflexão e para a modernização do sistema jurídico e da Administração pública em Portugal.

A abordagem tem por base o sistema jurídico português, na sua interconexão com o direito europeu e com o direito internacional público. Neste terreno fértil, procura-se o tratamento rigoroso e detalhado

de temas centrais da ciência jurídico-administrativa¹. Confrontam-se opiniões tradicionais com novos conhecimentos, novas ideias e novas exigências. Do confronto dos argumentos, procura-se apontar os caminhos do futuro. A tarefa é complexa. Conhecer a situação atual do direito administrativo em Portugal significa conhecer não só o direito positivo, mas também a aplicação diária do direito administrativo pelas autoridades administrativas e pelos tribunais, bem como as estruturas jurídico-administrativas existentes e o seu funcionamento. Um estudo desta natureza e com esta ambição tem de partir da base histórico-evolutiva e contemplar o direito comparado². Mas é necessário fazer opções, porque o expetito da abordagem é excessivamente vasto. Por isso, dá-se prioridade às áreas mais diretamente relevantes na perspetiva da situação atual: questões prévias fundamentais (Parte 1); organização da Administração (Parte 2), fontes de direito na ciência jurídico-administrativa (Parte 3), formas de atuação da Administração na ciência jurídico-administrativa (Parte 4), garantia de proteção jurídica (Parte 5). A abordagem termina com uma conclusão final.

As conclusões que se apresentam ao longo da abordagem são meramente intermédias. Tratando-se de uma reflexão orientada para a reforma do direito administrativo, que está por natureza em constante evolução, não seria concebível abordar esta temática com um início e um fim abruptos. A abordagem centra-se na situação atual e nos caminhos da evolução futura. Mas esta tarefa necessita de continuidade.

Porto, 17 de Junho de 2016

António Francisco de Sousa

1. Sobre os desafios da moderna dogmática jurídico-administrativa, cf. Grimm, *Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität*, pág. 69 e seg. Sobre a evolução das funções da dogmática jurídico-administrativa, cf. espec. Sabino Cassese, 2012, pág. 603 e segs. Cf. também, com grande interesse, Winfried Brohm, 1972, pág. 245 e segs.

2. Ao nível da União Europeia, cf. a obra fundamental de Armin von Bogdandy/Peter M. Huber/Sabino Cassese (org.), 2010 e 2011.

PRIMEIRA PARTE
QUESTÕES PRÉVIAS
FUNDAMENTAIS

1. A relevância da ciência jurídico-administrativa

A ciência jurídico-administrativa é instrumento fundamental da reforma do direito administrativo e da Administração pública. Ela encaixa-se precisamente entre a lei e a sua aplicação, seja pela Administração ou pelos tribunais. A ciência jurídico-administrativa parte do direito positivo, para depois refletir os institutos jurídicos na perspectiva do seu ideal, isto é, parte do *ser* para o *dever-ser*. No Estado de direito, a ciência jurídico-administrativa desempenha um importantíssimo papel de **complementaridade em relação ao direito**, tornando-o compreensível e racionalizando a sua aplicação.

A ciência jurídico-administrativa estabelece uma interação entre todas as funções e todos os interlocutores do sistema jurídico-administrativo³. A ciência jurídico-administrativa está essencialmente a cargo da doutrina e da jurisprudência, embora também sejam importantes os contributos da Administração e do legislador. A doutrina e a jurisprudência interagem de modos e em níveis diferentes. Enquanto a doutrina opera no plano da ordenação sistemática, os tribunais tomam decisões concretas. Os dois cooperam e complementam-se, numa relação de interação recíproca, sob as influências jurídico-culturais e sócio-culturais da época e do lugar, confirmando a ideia de que **o direito**, tam-

3. Cf. Eifert, que fala numa “dimensão de relação de todas as funções e atores no sistema jurídico” (Martin: 2008, pág. 286 e segs.).

bém o direito administrativo, é cultura, depende da cultura e influencia a cultura⁴. A doutrina (ciência jurídica) e a jurisprudência interpenetram-se, influenciam-se mutuamente de modo algo misterioso e em contornos largamente opacos. A doutrina analisa as decisões jurídicas do legislador, da Administração e dos tribunais, dispondo de ampla liberdade para as suas reflexões e para os seus contributos críticos. O direito administrativo é muito mais que o texto da lei, isto é, que o direito positivado. Cabe à doutrina, mas também ao legislador e à Administração, reunir as normas e as decisões jurídicas (também as decisões dos tribunais), processá-las segundo critérios juscientíficos e conformá-las em institutos jurídico-administrativos adaptados às necessidades atuais e futuras.

A ciência jurídico-administrativa não opera, contudo, sempre e necessariamente, em função de um pretenso sistema acabado. À ciência jurídico-administrativa cabe uma tarefa de **abordagem sistematizadora**. Ela não radica num sistema fechado, mas é sua função contribuir para a **realização da justiça** e para a **eficácia do direito**.

Para que a ciência jurídico-administrativa possa ser bem sucedida na sua função, deve considerar e debruçar-se cuidadosamente sobre questões centrais, como a hierarquia das fontes de direito administrativo, a eficácia das normas ou as garantias dos particulares⁵. A tarefa

4. Sobre as relações do direito com a cultura, cf. “Direito e Cultura”, *Actas do Congresso Internacional da UTAD*, 2013; *idem*, “Cultura e direito: uma abordagem crítica”, *Congresso Internacional de Direito na Lusofonia, 19 a 22 de Fevereiro de 2014*, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2014, no prelo; *idem*, “Direito e cultura como factor de desenvolvimento de Angola”, *in: Actas do Segundo Ciclo de Palestras em Direito Público e Privado*, Faculdade de Direito da Universidade Kimpa Vita, Uíge, Angola, em Novembro de 2014; “A dignidade humana no contexto da cultura ocidental”, *in: Revista da UTAD*, Vila Real (Novembro de 2011). No plano mais abrangente da Europa, cf. Häberle, Peter: *Europäische Rechtskultur*, Nomos Verlag, 1997.

5. Mas, como refere González, “a eficácia administrativa não é um princípio absoluto, sendo que em todo caso ela deve ser ponderada com outros princípios constitucionais e com a imprescindível tutela dos direitos dos cidadãos. Limitar as garantias dos cidadãos à custa de uma maior eficácia resulta numa perversão que não pode justificar-se num Estado constitucional de direito” (cit. p. 165).

da ciência jurídico-administrativa é vasta e complexa, como resulta da própria ideia de reunir, compreender e hierarquizar uma vastidão de normas, princípios e decisões no sistema multinível atual, onde as sobreposições e interpenetrações se multiplicam de forma muitas vezes difícil de abarcar.

Na atual ordem jurídico-administrativa policêntrica, as normas jurídicas devem ser analisadas e confrontadas, não de uma forma generalizada, mas por grupos de casos caracterizados por interesses específicos.

A ciência jurídico-administrativa é a alavanca de indução do desenvolvimento e do progresso da ciência jurídico-administrativa, o elo que liga a ciência jurídico-administrativa à prática jurídico-administrativa, o presente ao futuro, o *ser* ao *dever-ser*. A ciência jurídico-administrativa tem uma função, simultaneamente, de **disponibilização, de alicerçamento, de simplificação e de orientação da Administração pública** e, mais indiretamente, também dos tribunais e do próprio legislador.

Na sua **função de liberação**, a ciência jurídico-administrativa **disponibiliza** soluções ao intérprete e aplicador do direito administrativo. Neste âmbito, a ciência jurídico-administrativa debruça-se sobre as decisões tomadas, analisa-as criticamente nas diferentes perspectivas jurídicas (legalidade, oportunidade, eficiência, etc.) e apresenta os resultados tendo em vista outras decisões idênticas no futuro. Nesta função de liberação ou disponibilização, pela crítica e pela apresentação de propostas, a ciência jurídico-administrativa colabora com a **função de conformação** jurídica, que está a cargo essencialmente do legislador, dando assim também um importante contributo para o aperfeiçoamento progressivo e para a adaptação progressiva do direito administrativo e do sistema jurídico-administrativo às necessidades.

Na sua função de disponibilização, a ciência jurídico-administrativa serve-se em larga medida do **direito comparado**, onde encontra um vasto manancial de alternativas com resultados comprovados, podendo

confrontar e comparar sistemas, soluções legislativas, decisões concretas, experiências e seus efeitos práticos, para depois propor as melhores soluções para o sistema jurídico em causa, tendo em consideração as suas características específicas.

A ciência jurídico-administrativa baseia o seu trabalho no **sistema vigente**, mas tem os olhos postos no seu **aperfeiçoamento** e, nesta medida, na formação de um **novo sistema** (geralmente apenas em parte). A ciência jurídico-administrativa observa, analisa, diagnostica numa perspetiva crítica, mas depois aponta terapias, mostrando o seu lado criativo, e dá o seu contributo para a formação de um novo ou renovado sistema⁶.

A ciência jurídico-administrativa **não é rígida**, inflexível, mas está permanentemente atenta às novas realidades, diagnostica as novas necessidades e procura soluções jurídico-administrativas ajustadas a elas, **estabilizando as relações jurídico-administrativas (função de estabilização)**. A ciência jurídico-administrativa **promove o desenvolvimento** jurídico-administrativo através das suas análises, dos seus estudos críticos, das suas propostas. Assim, a **função de estabilização** não corresponde a uma perspetiva estática, mas dinâmica, flexível, de permanente ajustamento às (novas) realidades e necessidades. Também o direito administrativo, e talvez sobretudo ele, é **direito em ação** (*law in action*).

A ciência jurídico-administrativa **descongestiona** a Administração, o legislador e os tribunais, na medida em que lhes disponibiliza resultados, informações, soluções, reflexões credíveis, porque cientificamente elaboradas. Sendo certo que muitas vezes, ou na maior parte das vezes, não há soluções únicas ou inequívocas, a apresentação das reflexões críticas sobre diferentes teorias, sobre diferentes mo-

6. Neste sentido, Matthias Jestaedt, in: G. Kirchhof/Magen/K. Schneider, *Dogmatik*, pág. 117 e segs.

delos de solução e sobre diferentes efeitos práticos constitui geralmente um contributo válido, com importantes reflexos na perspectiva do descongestionamento da ação do intérprete, do aplicador e do criador da lei.

Por fim, mas intimamente de forma ligada às funções anteriormente referidas, a ciência jurídico-administrativa desempenha uma **função de orientação**, na medida em que aponta caminhos possíveis, apresentando as suas vantagens e desvantagens, proporcionando diferentes opções a quem tem de decidir.

A ciência jurídico-administrativa é em si mesma uma **necessidade**: uma necessidade do sistema jurídico-administrativo português e de qualquer sistema jurídico-administrativo moderno. Ainda que com precursos históricos e com necessidades diferentes, todos os sistemas jurídico-administrativos devem manter-se abertos e atentos à ciência jurídico-administrativa. Ela ocupa uma posição especialmente importante nas ordens jurídicas mais desenvolvidas, que são geralmente as que aliam uma maior dimensão a maiores meios humanos e materiais, precisamente porque a ciência jurídico-administrativa absorve muitos recursos humanos e materiais. Como acontece noutros domínios, todos os sistemas têm à partida necessidades idênticas, mas as respostas vão sendo dadas à medida da capacidade de resposta e das prioridades que se estabelecem.

No caso específico do contexto português, a ciência jurídico-administrativa está confrontada com grandes exigências no futuro, com tendência para aumentar, particularmente devido à integração do país no contexto da União Europeia, embora possa contar com o auxílio importantíssimo dos contributos do direito comparado. Precisamente o envolvimento português nos contextos da União Europeia e internacional em geral, com o seu atual caráter amplamente fragmentado, exige um intenso trabalho dogmático, especialmente no âmbito da sua

clarificação⁷. Tenha-se presente a fase ainda embrionária em que se encontra o sistema jurídico-administrativo cooperativo europeu⁸ e a lentidão natural do seu desenvolvimento permanente⁹.

2. A abordagem científica da reforma da Administração e do direito administrativo

2.1. Aspetos fundamentais

Sendo certo que a ciência jurídico-administrativa se debruça sobre a situação jurídico-administrativa existente e se esforça pelo seu reajustamento permanente às novas necessidades, questiona-se a função da ciência jurídico-administrativa no futuro e o papel que lhe está reservado nas próximas décadas¹⁰.

A ciência jurídico-administrativa deve continuar ligada ao respetivo sistema jurídico-administrativo. Ela deve cuidar de alterações pontuais,

7. von Danwitz, *Verwaltungsrechtliches System*, pág. 187 e segs.; *idem*, *Europäisches Verwaltungsrecht*, pág. 9 e seg.

8. O sistema jurídico-administrativo europeu é cooperativo, porque assenta essencialmente na cooperação dos sistemas jurídico-administrativos envolvidos. Cf. Stelkens, *Europäisches Verwaltungsrecht II - Grundsätze des Vollzugs des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten und Europäischer Verwaltungsverbund*, que alia a cooperação jurídico-administrativa a uma Administração composta europeia (*europäisches Verbundverwaltung*). Em geral sobre esta temática, cf. Sydow, *Verwaltungskooperation in der EU*, 2004, pág. 122 e seg.; Glaser, *Entwicklung des Europäischen Verwaltungsrechts aus der Perspektive der Handlungsformenlehre*, 2013, pág. 577 e segs.; Siegel, *Europäisierung des öffentlichen Rechts*, 2012, 212 e segs.

9. Von Bogdandy, in: *IPE*, vol. IV, § 57, número de margem 50. Cf. também Schönberger, § 71, número de margem 28 e as reflexões sobre um “contexto de desenvolvimento europeu” em Schmidt-Aßmann, *Ordnungsidee*, 1.º cap. Tz. 64 e segs.; Matthias Ruffert, 2007, pág. 253 (262).

10. A Associação dos Professores de Direito Público Alemães (*Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*) ocupou-se destas questões centrais nos seus congressos anuais em Regensburg (1971) e em Freiburg (2007). Cf. “Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung”, com relatórios de Otto Bachof e Winfried Brohm, *VVDStRL*, vol. 30 (1972), pág. 193 e segs. e 245 e segs. “Das Verwaltungsrecht zwischen klassischem dogmatischen Verständnis und controllo wissenschaftlichem Anspruch”, com relatórios de Ivo Appel e Martin Eifert, 2008, pág. 226 e segs. e 286 e segs. Cf. ainda Schröder, *Verwaltungsrechtsdogmatik im Wandel*; Pöcker, *Stasis und Wandel der Rechtsdogmatik*.

de complementos, mas também, quando se imponham, de reformas estruturais, isto é, de reformas profundas capazes de alterar partes do sistema, de concretizar mudanças de paradigma. Às mudanças por simples intervenção pontual aliam-se mudanças estruturais. Com naturalidade, clareza e objetividade, deve ser realizado o que tem de ser feito. Adiar as reformas necessárias não resolve, antes agudiza, os problemas. No caso específico de Portugal, é urgente uma mudança, que é simultaneamente e sobretudo cultural e de ação concreta, que permita concretizar as reformas necessárias sem os habituais «partos dolorosos» (“apaixonados” e “ruidosos”, que envolvem muitas paixões, mas com pouca clarividência e objetividade). Para isso, é fundamental clarificar objetivos, explicá-los claramente e agir com correção e objetividade. A fase do estudo deve ser seguida do debate, da informação, do esclarecimento e da decisão, tudo com os seus tempos, meios e procedimentos adequados.

A situação jurídico-administrativa atual está sob intensa análise crítica. Para prosseguir as suas funções, a ciência jurídico-administrativa deve começar pela **análise crítica da situação jurídico-administrativa atual**. Primeiramente, há que tomar em consideração o *background* jurídico-administrativo. Ele é vasto e, por vezes, difícil de descortinar com clareza: regimes jurídicos gerais e regimes jurídicos especiais, normas legais e normas infralegais. Os atos jurídico-normativos refletem interesses, muitas vezes fortes, mas em larga medida opacos, estabelecem relações jurídicas, recorrem a formas jurídicas e a procedimentos administrativos. Sobretudo é importante perceber, mais do que detalhes, as linhas-mestras da regulação vigente. Às regras jurídicas aliam-se formas de organização, como pessoas coletivas de base territorial, institutos, associações e procedimentos de ação.

A par da lei, a ciência jurídico-administrativa deve concentrar-se também no conhecimento e na apreciação crítica da jurisprudência.

Simultaneamente, a jurisprudência conhece e toma em consideração a ciência jurídico-administrativa. “Tomar em consideração” não significa seguir ou deixar-se orientar, mas “levar em linha de conta”. Deve verificar-se, pois, uma interação entre a ciência jurídico-administrativa e a jurisprudência¹¹. A jurisprudência é um reservatório de questões concretas de aplicação do direito administrativo, é o direito administrativo concretizado, efetivado. Ela reflete o grau de efetivação alcançado, a efetivação do direito administrativo e a efetivação do Estado de direito, sobretudo nas perspectivas da legalidade, da proteção jurídica e da eficácia jurídica. Nos termos da Constituição, o Estado de direito português deve ser efetivado e os cidadãos são titulares de um direito à tutela jurisdicional efetiva (art.º 268.º, n.º 4, da CRP e art.º 2.º da LPTAF).

Na impossibilidade de abarcar tudo, a ciência jurídico-administrativa deve selecionar áreas de referência, isto é, domínios representativos da atuação da Administração. Esta seleção faz-se segundo critérios adequados, como a relevância da área concreta de ação, a frequência das incidências, os instrumentos utilizados, os interesses presentes ou a abertura à inovação da área em questão. Estas áreas de referência¹² devem refletir adequadamente os interesses em presença. Por outro lado, é necessário identificar claramente o caráter bipolar ou multipolar das relações jurídico-administrativas em presença, a sua orientação para as pessoais ou para os bens, o seu caráter estático ou dinâmico. Pelo seu caráter fundamental, é necessária cautela, capacidade e muita intuição na seleção e avaliação das áreas de referência. A experiência tem revelado, especialmente em certos sistemas jurídicos e mesmo no sistema

11. Friedrich Schoch, 2007, pág. 177 (203 e segs.); Oliver Lepsius, pág. 319 e segs.

12. A importância de operar com ‘áreas de referência’ é há muito reconhecida. Cf. especialmente Voßkuhle, in: *GVwR*, vol. I, § 1, número de margem 43 e segs.; Karl-Heinz Ladeur, in: Trute/Groß/Röhl/Möllers, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, pág. 795 (796 e seg.).

jurídico-administrativo compósito europeu¹³, que o trabalho baseado em áreas de referência pode ser muito frutífero.

Por outro lado, a ciência jurídico-administrativa tem de atender às **funções da Administração**. Todo o sistema jurídico-administrativo, na sua estruturação, nas suas normas e na sua ação, deve ser constantemente orientado para as suas funções. O direito tem de caminhar de mãos dadas com as funções, fixando-as clara e objetivamente, possibilitando a sua realização. Uma vez estabelecida a função, o direito (e o poder político) há de criar os meios para a sua realização. A falta de meios significa a negação das próprias funções. O direito que cria as funções tem de estar ao serviço da sua realização, mesmo de forma faseada. Estas ideias estão, aliás, subjacentes aos diferentes tipos de Administração: prevenção/repressão; ingerência/prestação, etc. A ciência jurídico-administrativa toma à partida como áreas de referência as funções tradicionalmente consideradas típicas da Administração. As funções da Administração são formuladas juridicamente com referência a entes, a competências, a procedimentos e a instrumentos de ação. Esta formulação tem de tomar em conta os resultados da experiência, como é bem evidente, no caso da Administração, a salvaguarda da ordem e segurança públicas. A consideração da jurisprudência é aqui fundamental, pois ela incide precisamente em casos de conflitos onde a execução revelou dificuldades.

O gradual processo de integração europeia implica, do ponto de vista do direito administrativo, com especial relevância para a ciência

13. Siegel, *Entscheidungsfindung*, pág. 48 e segs.; Wollenschläger, *Verteilungsverfahren*, espec. pág. 6 e segs. e 195 e seg. Para o direito administrativo europeu, Terhechte, in: *idem*, *Verwaltungsrecht der EU*, § 1, número de margem 62 e segs. Sobre o caminho inverso da constituição de uma nova área do direito administrativo especial pela orientação segundo os padrões de ordenação do direito administrativo em geral, cf. Thym, *Migrationsverwaltungsrecht*, pág. 45 e segs. Com caráter fundamental, Terhechte, in: *idem*, *Verwaltungsrecht der EU*, § 1, número de margem 62: “a tese central deste livro é que o direito administrativo europeu no seu desenvolvimento e igualmente na sua consolidação é igualmente marcado pela área de referência, como o direito administrativo dos Estados-Membros”.

jurídico-administrativa, que todos os Estados-Membros procedam permanentemente à comparação do seu sistema jurídico-administrativo (tradicional) vigente com os novos elementos de regulação (normas, princípios, atos) que vigoram ou passam a vigorar na União Europeia e procedam à sua adaptação sistemática, no plano das normas, mas também da organização e do funcionamento¹⁴.

2.2. *Evolução nas abordagens científicas*

Para o **método jurídico-administrativo**, são especialmente importantes as questões que se suscitam nos planos da **aplicação jurídica** e da **ciência jurídica**¹⁵.

Da **aplicação jurídica** faz parte não só a **execução da lei** e das normas em geral através de decisões concretas, mas também a **atividade** (essencialmente através de decisões) **de conformação da Administração**, que abarca sobretudo a atividade de planificação e de criação de normas jurídico-administrativas.

A ciência jurídico-administrativa desenvolve-se, pois, essencialmente em dois eixos: na ciência jurídica e na aplicação jurídica. Mas a estes aspetos fundamentais deve juntar-se, como tem vindo a ser notado, a inclusão de conhecimentos extrajurídicos, de conhecimentos de outras áreas, de outras ciências. Associadas ao método jurídico-administrativo, devem ser consideradas a questão das alterações do trabalho dogmático e a questão de como lidar com as áreas a tratar de forma não dogmática¹⁶.

14. Cf., mais recentemente, Wiesinger, *Innovation im Verwaltungsrecht durch Internationalisierung. Eine rechtsvergleichende Studie am Beispiel der Aarhus-Konvention*.

15. De forma sistemática sobre o que se segue, Möllers, in: *GVWR*, vol. I, § 3, número de margem 18 e segs.; I. Augsberg, in: Terhechte, *Verwaltungsrecht der EU*, § 4.

16. Bumke, in: *Reform*, vol. X, pág. 73 (78).

Na presente obra procura-se contribuir para a reflexão e a modernização do sistema jurídico e da Administração Pública em Portugal. Fundamentalmente, pretende-se perspetivar uma Administração Pública e um direito administrativo feitos de cultura e como cultura, isto é, de uma (nova) cultura orientada para a boa organização e o bom funcionamento da Administração e assentes em princípios fundamentais de juridicidade, economicidade, eficiência e responsabilidade. Dos órgãos e funcionários exige-se muito particularmente o cumprimento do direito e do dever funcional. Enfim, uma cultura de simplificar, clarificar, objetivar procedimentos, poderes, funções, deveres e responsabilidades. Mas também uma cultura de controlo (administrativo e jurisdicional), capaz de assegurar a efetivação do direito, para que o nosso Estado de direito seja na realidade um Estado de direito efetivo, como impõe a Constituição. Doutrina, jurisprudência, Administração Pública e cidadãos estão todos convocados para este determinante desafio para a modernidade de Portugal. Não adiemos mais o que deveria ter sido feito ontem.

Visite-nos em
livraria.vidaeconomica.pt

www.vidaeconomica.pt

ISBN: 978-989-768-254-4

