

**DIREITO ADMINISTRATIVO I**  
**TURMA A - 2º ANO**

**Regente:** Prof. Doutor Paulo Otero  
**Duração:** 90 minutos + 20 minutos (tolerância)

**EXAME – ÉPOCA DE RECURSO**  
**(11 de fevereiro de 2019)**

**Grupo I**

Face ao anúncio do prolongamento de uma greve de enfermeiros, que já durava há mais de um mês, o Governo determina, por resolução de Conselho de Ministros que cabe à Ministra da Saúde, adotar todas as medidas necessárias à garantia da vida e da integridade física, psíquica e psicológica dos utentes dos serviços de saúde, sejam eles públicos ou privados.

1. Pode o Secretário de Estado da Saúde, por portaria e nos termos da lei, determinar:  
*a)* a requisição civil imediata de enfermeiros de todos os hospitais públicos e privados, independentemente da verificação da violação de serviços mínimos? *b)* proibir os enfermeiros de prestar declarações públicas, dentro e à porta desses estabelecimentos de saúde, enquanto durar a requisição civil, sob alegação de perturbação dos serviços, por criação de desconfiança dos utentes na qualidade dos serviços e risco para a saúde pública? **(5 valores)**

*- Discussão sobre natureza política ou administrativa da resolução do Conselho de Ministros que fixa a competência da Ministra da Saúde*

*- Ausência de competência própria do Secretário de Estado da Saúde, que só disporia de competência delegada pela Ministra, quer pela Lei Orgânica do Governo, quer pela resolução do Conselho de Ministros*

- *Natureza jurídica da portaria, usualmente tida como regulamento administrativo, que densifica e executa a lei*
- *Qualificação da requisição civil como ato administrativo e prevalência do critério material: natureza usualmente regulamentar não invalida que a mesma possa conter atos destinados a produzir efeitos numa situação individual e concreta*
- *Aplicabilidade da requisição civil quer a hospitais públicos, quer a hospitais privados, por se tratar de ato com eficácia externa*
- *Prossecução de funções administrativas por parte de entidades privadas; «in casu», os hospitais privados que integram o SNS – Serviço Nacional de Saúde*
- *Discussão sobre desproporcionalidade da medida de requisição civil por ser: a) “imediata” e, portanto, desnecessária, na medida em que nem sequer se demonstra que há incumprimento de serviços mínimos, por a greve ainda nem se ter iniciado; b) violadora da justa medida (proporcionalidade em sentido estrito), visto que se aplica a todos os enfermeiros de todos os hospitais públicos e privados*
- *Inconstitucionalidade da proibição de livre expressão, por constar de ato regulamentar (isto é, de portaria), ao invés de resultar de restrição prevista em ato legislativo – art. 18.º, n.º 3, da CRP*
- *Natureza de regulamento interno (no caso dos hospitais públicos)*
- *Discussão sobre legitimidade de regulamentos internos (no caso dos hospitais públicos) que determinam restrições ao exercício de direitos e liberdades pelos funcionários e outros trabalhadores públicos*
- *Irrestringibilidade da liberdade de expressão, salvo quando expressamente prevista na lei – art. 37.º, n.ºs 2 e 3, da CRP*

- *Noção de reserva de lei e princípio da separação entre função legislativa e função administrativa: impossibilidade de restrição de direito, liberdade e garantia por norma regulamentar – art. 18.º, n.º 3, da CRP*

2. Deverá o enfermeiro-chefe do Centro Hospital Lisboa Norte, E.P.E. obedecer a uma ordem do Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Saúde, no sentido de convocar todos os enfermeiros necessários para a escala de serviço da próxima semana, sob alegação de que o Presidente do Conselho de Administração daquela E.P.E. tinha manifestado recusar proferir tal ordem, apesar de o despacho de delegação de poderes de execução da requisição civil já ter sido publicado no portal eletrónico do Governo? (5 valores)

- *Ponderação sobre requisitos do dever de obediência: a) ordem lícita; b) ordem proveniente de órgão competente; c) ordem sobre matéria de serviço*

- *Natureza dos hospitais, E.P.E. e sua integração na administração indireta do Estado*

- *Ausência de poderes hierárquicos (incluindo de direção) do Governo sobre os hospitais, E.P.E.*

- *Mero poder de superintendência da Ministra de Saúde sobre os hospitais, E.P.E.: não inclui poder de dirigir ordens*

- *Exercício de poder hierárquico cabe ao Conselho de Administração do hospital, E.P.E.*

- *Em caso de ter havido ordem para requisição civil, pelo Conselho de Administração do hospital, E.P.E., haveria dever de obediência, mesmo que a mesma fosse ilegal, pois não implica prática de crime, nem ato ferido de nulidade*

- *Em todo o caso, Chefe de Gabinete só poderia exercer competências hierárquicas, caso o respetivo Secretário de Estado lhe tivesse subdelegado competências e, por sua vez, a Ministra da Saúde tivesse delegado competências a este último*

- *Só poderia haver subdelegação se delegante (isto é, Ministra da Saúde) tivesse autorizado – art. 46.º, n.º 1, do CPA*

- *Não exercício, pelo Presidente do Conselho de Administração de E.P.E., de competências delegadas por Secretário de Estado não equivale a incumprimento de ordem hierárquica, porque se trata de delegação intersubjetiva (isto é, que beneficia órgão de outra pessoa coletiva pública)*

- *Delegante apenas dispõe de poderes de emitir diretivas ou instruções vinculativas sobre modo de exercício – art. 49.º, n.º 1, do CPA*

- *Falta de publicação não gera invalidade, mas apenas ineficácia do ato de delegação e do eventual ato delegado – arts. 47.º, n.º 2, e 158.º, n.º 2, e 159.º, do CPA*

- *Mera publicação no portal eletrónico não torna eficaz o ato de delegação, pois é cumulativa com publicação em Diário da República ou em outra publicação oficial (impressa) – art. 159.º, n.º 1, do CPA*

- *Delegante (isto é, Secretário de Estado da Saúde) pode sempre praticar o ato cujos poderes delegou, avocando a competência – art. 49.º, n.º 2, do CPA*

**3.** Face à proliferação de convocatórias de enfermeiros, para que compareçam e prestem serviços, ao abrigo da requisição pública, a Ordem dos Enfermeiros solicita uma audiência ao Presidente da República e solicita-lhe que intervenha. O Presidente decide ir ver com os seus próprios olhos o que se está a passar e faz um périplo pelos vários hospitais, durante o qual recomenda aos Presidentes dos Conselhos de Administração que suspendam o cumprimento da portaria, até que os tribunais se pronunciem sobre a ação judicial instaurada por alguns sindicatos. Deverão aqueles seguir a recomendação? **(3 valores)**

- *Garantias petítórias: o direito de petição (art. 52.º da CRP) ao Presidente da República, sobre matérias administrativas, não será apenas uma garantia política, mas já não uma garantia administrativa?*

- *A ausência de poderes executivos do Presidente da República (com exceção da direção imediata dos serviços administrativos de apoio à Casa Civil e da Casa Militar)*

- *A ausência de poder de superintendência, do Presidente da República sobre a administração indireta do Estado e, em especial, sobre os Presidentes dos Conselhos de Administração dos hospitais, E.P.E. 's*

- *O princípio da separação entre o poder administrativo e o poder jurisdicional: cabe aos tribunais administrativos, em aplicação da lei processual administrativa, determinar (ou não) a suspensão de atos administrativos com eficácia externa*

- *Reflexão sobre se haveria usurpação de funções*

- *Discussão sobre se decretação jurisdicional da suspensão da eficácia de atos administrativa impede que administração suspenda, voluntariamente e “de motu proprio”, uma decisão que tenha sido jurisdicionalmente executada: autor do ato (Governo) poderia, mas Conselhos de Administração dos hospitais, E.P.E. 's não poderiam*

**4.** Após um trabalho de investigação jornalística difundido num canal de televisão, a Ordem dos Enfermeiros é acusada de ter realizado colóquios financiados por grupos privados de saúde, durante os quais foram organizadas as greves e feitos apelos à participação nas mesmas. Pode uma associação de utentes de serviços de saúde requerer o acesso à contabilidade da Ordem dos Advogados, invocando que esses

documentos têm natureza administrativa? E dispõe o Governo de algum tipo de poder que lhe permita fiscalizar as respetivas contas? (3 valores)

- *Natureza jurídica da Ordem dos Enfermeiros: associação pública que se integra na administração autónoma do Estado*
- *Princípio da imparcialidade e prossecução de interesses próprios: Ordem dos Enfermeiros não pode prosseguir interesses particulares de outros grupos de interesses*
- *Princípio da transparência e da administração aberta: atividades de natureza administrativa da Ordem dos Enfermeiros devem ser transparentes, incluindo mediante acesso à informação e à respetiva documentação administrativa*
- *Legitimidade procedimental das associações privadas para defesa de interesses difusos, como a saúde, através da participação procedimental popular – art. 68.º, n.º 2, alínea b, do CPA*
- *De acordo com Lei do Acesso aos Documentos e à Informação Administrativa (LAIA), os documentos das associações públicas são considerados como documentos administrativos [cfr. art. 4.º, n.º 1, alínea c), da LAIA], sendo exigível o respetivo direito de acesso*
- *Discussão sobre natureza de documentos nominativos [cfr. art. 3.º, n.º 1, alínea b), da LAIA] e limites à sua consulta: consentimento ou existência de interesse pessoal, direto e legítimo, de acordo com critérios de proporcionalidade [cfr. art. 6.º, n.º 5, alíneas a) e b), da LAIA]*
- *Governo apenas dispõe de poder de tutela sobre associações públicas – art. 199.º, alínea d), da CRP*
- *Poder de tutela inspetiva (de legalidade) inclui o poder de acesso a documentação administrativa*

*NOTA (1): Valorização de respostas que demonstrem conhecimento sobre regime específico da Lei das Associações Públicas:*

- a) Estão sujeitas ao Direito Administrativo – art. 4.º;*
- b) Estão impedidas de prosseguir funções sindicais – art. 5.º, n.º 2);*
- c) Não estão sujeitas a tutela de mérito – art. 45.º, n.º 1*
- d) Estão sujeitas a tutela de legalidade e financeira inspetivas, pois é o que se aplica às entidades autónomas territoriais (isto é, às autarquias locais) – art. 45.º, n.ºs 2 e 4*

*NOTA (2): Valorização de respostas que demonstrem conhecimento sobre regime específico da Lei de Tutela do Estado sobre Autarquias Locais: possibilidade aplicação de sanções de dissolução dos órgãos ou de perda do mandato – arts. 7.º a 15.º da Lei n.º 27/96*

## **Grupo II**

Comente, de modo crítico, **apenas uma** das seguintes afirmações (**4 valores**):

**A)** *«A natureza eminentemente política do princípio da boa administração impede que os tribunais possam adotá-lo como parâmetro de normatividade da atuação administrativa, sob pena de violação do princípio da separação de poderes».*

- Delimitação do princípio da boa administração: eficácia; eficiência, economicidade*
- Discussão sobre natureza política ou natureza jurídica do princípio da boa administração*
- Boa administração como decisão de mérito ou de conveniência*

- *A restrição da jurisdição administrativa à verificação da legalidade, com exclusão das apreciações sobre o mérito ou a conveniência do agir administrativo – art. 3.º, n.º 1, do CPTA*

- *Clivagem entre atos (predominantemente) vinculados e atos (predominantemente) discricionários: a dimensão vinculada dos atos discricionários*

- *A tecnocracia e os padrões técnicos que vinculam (?) a administração pública: uma vinculação não normativa*

- *Flexibilização do princípio da separação de poderes como um critério referencial que não dispensa a colaboração e a interdependência de poderes*

**B)** *«A necessidade de garantia de um equilíbrio intergeracional impede a plena implementação do princípio democrático, visto que os titulares dos órgãos ficam impedidos de tomar decisões que vinculem a administração para além dos respetivos mandatos».*

- *Delimitação do princípio do equilíbrio intergeracional*

- *A administração predatória e o esgotamento dos recursos públicos*

- *O problema da sucessão (ou prolongamento) no tempo das decisões administrativas contemporâneas*

- *Critérios de limitação de decisões administrativas que afetem as gerações vindouras*

- *A legitimação democrática do agir administrativo e do exercício de poderes de supremacia jurídica da administração pública sobre particulares*

- *O princípio democrático como garantia do pluralismo de opiniões e de visões do mundo*



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

- *O princípio democrático como restrição e condicionamento da segurança jurídica: a possibilidade de permanente mudança das decisões políticas que condicionam o agir administrativo*

- *O horizonte temporal de mandatos: decisões de curto, médio e longo prazo*