

Exame de Recurso - Direito Administrativo I – Noite  
17 de Fevereiro de 2020  
Duração: 90 minutos

Regente: Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria João Estorninho

**GRUPO I**

Considere os seguintes trechos do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de Março, que aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.

\*\*\*

*Artigo 1.º*

**Natureza**

1 - O Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., abreviadamente designado por ICNF, I. P., é um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.

2 - O ICNF, I. P., prossegue atribuições das áreas governativas do ambiente e das florestas, sob superintendência e tutela dos respetivos membros do Governo, em razão da matéria.

*Artigo 2.º*

**Jurisdição territorial**

1 - O ICNF, I. P., é um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional, sem prejuízo das competências próprias das regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

2 - O ICNF, I. P., dispõe de cinco serviços desconcentrados a nível regional:

- a) Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas do Norte;
- b) Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas do Centro;
- c) Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas de Lisboa e Vale do Tejo;
- d) Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas do Alentejo;
- e) Direção Regional da Conservação da Natureza e Florestas do Algarve.

(...)

*Artigo 5.º*

**Órgãos**

São órgãos do ICNF, I. P.:

- a) O conselho diretivo;
- b) O fiscal único;
- c) O conselho consultivo;
- d) Os conselhos estratégicos das áreas protegidas de interesse nacional.

\*\*\*

Tendo em conta estas referências e os demais dados normativos que considere relevantes, responda sucintamente às duas questões que se seguem:

**a)** Imagine que por despacho do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural, dirigido ao Conselho Directivo do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas*, I. P., determina-se o seguinte:

- 1- *Tendo em conta o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, o Conselho Directivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P., deve fazer um levantamento cartográfico das zonas prioritárias para intervenção e proceder à implementação de sistemas de reforço de vigilância;*
- 2- *Deve ser dado parecer favorável ao Plano de Defesa da Floresta contra incêndios em Vagos;*
- 3- *Para efeitos do disposto no número 1, recomenda-se a contratação de novos técnicos florestais.*

Aprecie sucintamente a validade do conteúdo do despacho, tendo presente a natureza e o regime jurídico aplicável ao *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas*, I. P., [5 valores]

### **Resposta:**

**Nota:** a resolução atende à Lei orgânica do Governo da XXI Legislatura, a lei n.º 251-A/2015, de 17 de Dezembro, por ser esta que se encontrava em vigor durante o semestre a avaliar

#### *Qualificação das entidades envolvidas:*

1. Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural da Saúde – órgão simples e singular que faz parte do órgão complexo Governo e que coadjuva o Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural no exercício das suas funções, art. 3.º, n.º 17 da LOG (lei n.º 251-A/2015, de 17 de Dezembro). Faz parte da pessoa colectiva Estado e da Administração estadual directa;
2. *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas*, I. P. – é um instituto público - pessoa colectiva pública faz parte da Administração estadual indirecta: art. 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de Março;
3. Conselho Directivo do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas*, I. P.– órgão colegial do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas*, I. P., que define a sua actuação e dirige os seus serviços (art. 5.º alínea a) do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de Março e art. 18.º da LQIP).

### *Competências do Secretário de Estado*

O Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural da Saúde não tem competências para exercer poderes sobre os institutos públicos, pois não tem competências próprias (art. 10.º, n.º 1 da LOG). Daí que, ou se presume que há uma delegação de poderes do Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, nos termos do art. 8.º, n.º 3, da LOG, ou então verifica-se uma situação de incompetência relativa, porque o Secretário de Estado pratica actos da competência de outro órgão da mesma pessoa colectiva, cujo desvalor jurídico é a anulabilidade (art. 163.º, n.º 1 do CPA).

#### *Número 1 despacho*

- i) Qualificação do número 1 do despacho como **directiva** – orientação genérica em que a entidade tutelar define imperativamente objectivos a alcançar pela entidade tutelada, deixando liberdade de decisão relativamente aos meios e forma para o fazer;
- ii) Identificação da directiva como manifestação do poder de superintendência;
- iii) A **superintendência não se presume**, devendo estar prevista na lei;
- iv) O Governo exerce poder de superintendência junto da Administração Indirecta e, em particular, junto do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.*, (artigo 199.º, alínea d) da CRP e art. 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de Março e art. 42.º da LQIP;
- v) Logo, esta directiva é válida.

#### *Número 2 despacho*

- i) Identificação do número 2 do despacho como uma **ordem**, isto é, um comando individual e concreto que pretende impor uma conduta específica num futuro próximo;
- ii) A ordem integra o poder de direcção, o principal poder integrante das relações de hierarquia;
- iii) Identificação das relações entre o Governo e o Conselho Directivo do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.*, como **relações de tutela e superintendência**, como já referido;
- iv) O Secretário de Estado não pode emanar esta ordem, porque não detem poder de direcção relativamente ao *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.*;
- v) Logo, o número 2 do despacho é **nulo** – padece de um vício de **incompetência absoluta**, nos termos do art. 161.º, n.º 2, alínea b), do CPA, por invasão das atribuições pelo Estado da esfera jurídica do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.*, não havendo, por isso, dever de obediência.

#### *Número 3 despacho*

- i) Caracterização da recomendação enquanto conselho não vinculativo e qualificação enquanto manifestação do poder de superintendência;
- ii) A **superintendência não se presume**, devendo estar prevista na lei;
- iii) O Governo exerce poder de superintendência junto da Administração Indirecta e, em particular, junto do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.*, (artigo 199.º, alínea d) da CRP e art. 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de Março e art. 42.º da LQIP;
- iv) Logo, a recomendação é válida, ainda que, atenta a sua natureza, não haja uma obrigação do seu cumprimento.

**b)** Na sequência do despacho, o Conselho Diretivo do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.*, ordenou a todos os Diretores Regionais de Conservação da Natureza e Florestas a abertura de procedimento concursal tendente à contratação de 15 novos técnicos florestais em cada região, fazendo expressão menção à exclusão de candidaturas de cidadãos com nacionalidade estrangeira, por não terem o exigível conhecimento do território português para o desempenho das funções. A Diretora Regional da Conservação da Natureza e Florestas do Norte recusa-se a abrir o concurso nos termos mencionados, pode fazê-lo? (4,5 valores]

### **Resposta:**

#### *Comando*

- I) Antes de mais, importa precisar que os Diretores Regionais de Conservação da Natureza e Florestas são órgãos desconcentrados que integram a Administração indirecta periférica;
- II) Identificação do comando como uma ordem, isto é, um comando individual e concreto que pretende impor uma conduta específica num futuro próximo;
- III) Identificação das relações entre o Conselho Diretivo do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.* e os Diretores Regionais de Conservação da Natureza e Florestas como relações de hierarquia;
- IV) Logo, há poder de direcção do Conselho Diretivo do *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.* relativamente aos Diretores Regionais de Conservação da Natureza e Florestas e, como tal, pode ser emanada esta ordem.

#### *Dever de obediência*

- I) Estão preenchidos os pressupostos genéricos do dever de obediência (art. 73.º, n.º 8 da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas - Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho): competência; ordem emanada em matéria de serviço; e forma legal;
- II) No entanto, pode-se questionar a legalidade da ordem e indagar acerca da existência de causas de justificação ou causas de desculpabilidade. Admitem-se duas hipóteses: a) entender que a ordem é nula, por violação do conteúdo essencial do direito fundamental à igualdade (art. 13.º da CRP – discriminação em “razão do território de origem”, sem justificação razoável – e art. 161.º, n.º 2, alínea d) do CPA), neste caso, segundo entendimento da doutrina e da jurisprudência, existe uma causa de justificação, cessando o dever de obediência; b) ou, em caso de dúvidas acerca da invalidade da ordem, exercer o direito de respeitosa representação para excluir a responsabilidade pela prática de um acto ilegal (art. 271.º, n.º 1 da CRP e art. 8.º da lei n.º 67/2007 de 31 de Dezembro) ex vi artigo 271.º n.º 2 da CRP e art. 177.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – causa de desculpabilidade.
- III) No caso de se suscitar o exercício de direito de respeitosa representação, referir que, embora a ordem não tenha menção de cumprimento imediato, pode suscitar-se se a sua não execução imediata causa prejuízo ao interesse público – nesta hipótese, se a resposta ao direito respeitosa representação demorar, deve recorrer-se ao mecanismo do art. 177.º, n.º 3, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas: comunicação da ordem e dos termos do exercício do direito de respeitosa representação e execução da ordem em seguida.

c) Distinga sucintamente, sob o ponto de vista da natureza jurídica, da inserção na estrutura da Administração e das relações com o Governo, o *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas*, I. P., das seguintes entidades e organismos: [4,5 valores]

1) Universidade de Coimbra;

**Resposta:** pessoa colectiva pública – discussão sobre saber se é um instituto público com regime especial (art. 48.º da LQIP), integrando a Administração estadual indirecta ou se é uma pessoa colectiva pública de carácter associativa que integra a Administração autónoma, atento o art. 76.º da CRP; de todo o caso existem relações de tutela com o Governo (lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro);

2) União das Freguesias de Massamá e Monte Abraão;

**Resposta:** autarquia local - freguesia - pessoa colectiva pública de base territorial e carácter associativo, de fins múltiplos e com órgãos representativos, que integra a Administração autónoma; relações de tutela com o Governo – art. 242.º da CRP e lei n.º 27/96, de 1 de Agosto;

3) Comissão Nacional de Protecção de Dados.

**Resposta:** qualificação como uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que funciona junto da Assembleia da República - art. 4.º, n.º 1, da Lei n.º 58/2019, de 8 de Agosto de 2019; inserção na Administração directa central do Estado ou na Administração independente -justificação; inexistência de subordinação e controlo pelo Governo; relações de independência com o governo.

## GRUPO II

Comente uma das seguintes afirmações: (5 valores)

1. “Importa realçar a tendência nos últimos anos para integrar na Lei Orgânica dos Ministérios (e nos respectivos organogramas) os institutos públicos que, sendo serviços personalizados, estão, no fundo, a *meio caminho* entre a administração direta e a administração indireta do Estado. De algum modo é possível afirmar que estes institutos na área da saúde se colocam entre a *administração indiretamente dependente* (MARCELO REBELO DE SOUSA) e a *administração indireta*.” (MARIA JOÃO ESTORNINHO/TIAGO MACIEIRINHA, 2014).

**Resposta:** MARIA JOÃO ESTORNINHO/TIAGO MACIEIRINHA, *Direito da Saúde*, 2014. Pp. 102 e segs; Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, 1999, pp. 283 e segs.

2. “Se o fulcro da autonomia local não reside na mera atribuição de personalidade de direito público a uma dada organização, mas no reconhecimento de que ela prossegue interesses próprios ou exclusivos, “diferentes”daqueles que cabe ao Estado prosseguir, a capacidade de autoadministração que lhe é inerente não se pode traduzir, contudo, num poder incondicionado: os princípios da unidade do Estado, da prossecução do interesse público e da necessária eficácia e unidade da ação da Administração (...) fundamentam e exigem uma organização central sobre as organizações autónomas, que acaba por representar um verdadeiro limite à sua autonomia.” (ANA RAQUEL MONIZ, 2018).

**Resposta:** ANA RAQUEL MONIZ, in *Organização Administrativa: novos atores, novos modelos*, vol. 2, pp. 602 e segs

