

Direito Administrativo I – Noite

5 de setembro de 2025
Exame – época especial
Duração: 90 minutos

Regente: Prof.^a Doutora Maria João Estorninho

I

No Anexo ao Decreto-Lei n.º 99/2025, de 28.8, que criou a Agência para a Gestão do Sistema Educativo, I. P., consta o seguinte:

“Artigo 1.º

Natureza e atribuições

1 - A Agência para a Gestão do Sistema Educativo, I. P. (AGSE, I. P.), é um instituto público de regime especial, nos termos da lei integrado na administração indireta do Estado, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

2 - A AGSE, I.P., prossegue atribuições da área setorial da educação, sob superintendência e tutela do respetivo membro do Governo. (...).”

Suponha que a Secretária de Estado da Administração Escolar proferiu no dia 3 de setembro um despacho determinando à AGSE, I.P., que, até ao final do ano: (i) assegurasse a instalação e a gestão em rede dos meios tecnológicos disponíveis e, conseqüentemente, a sua acessibilidade pelas diferentes entidades do sistema educativo; e (ii) fizesse cessar os contratos de apoio à família e os contratos de associação com entidades do setor privado do Norte Litoral.

Imagine que tem de prestar assessoria jurídica ao Conselho Diretivo do novo instituto público relativamente ao despacho proferido pela Secretária de Estado da Administração Escolar. Indique qual seria a sua resposta quanto aos seguintes aspetos:

- a) A competência da mesma para proferir tal despacho, atendendo a que exerce apenas funções de coadjuvação e considerando ainda que, no mesmo despacho, não consta qualquer menção a uma prévia delegação de poderes pelo Ministro da Educação; 4,5 v

Aspetos relevantes:

Os secretários de Estado integram a composição do Governo (artigo 183.º, n.º 1, da CRP). São coadjuvantes dos ministros (artigo 3.º, n.º 4, da LOG 2024/LOG 2025), mas têm igualmente a qualidade de órgãos administrativos no exercício dos poderes que lhe são por aqueles delegados e são titulares de competência própria para tomar decisões em relação aos respetivos gabinetes de apoio (v.g., artigo; e artigo 10.º, n.º 1, do LOG 2024/LOG 2025).

No caso, a Secretária de Estado só teria competência para proferir o despacho referido se tivesse sido previamente habilitada mediante ato de delegação de poderes (artigo 36.º, n.º 1, e artigo 44.º, n.º 1, do CPA).

Caso existisse, o ato de delegação deveria ser mencionado no despacho (artigo 48.º, n.º 1, do CPA). A falta de delegação afeta a validade do despacho por vício de incompetência relativa, sem prejuízo da possibilidade de ratificação (artigo 164.º, n.ºs 3 e 5, do CPA; e artigo 40.º da LOG 2025). A falta de menção do ato de delegação não é oponível aos interessados nos termos do disposto no artigo 48.º, n.º 2, do CPA.

- b) A possibilidade de um membro de Governo dirigir ordens, instruções, orientações ou diretivas a titulares de órgãos de um instituto público; 3 valores

Os institutos públicos integram a administração indireta do Estado (artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 3/2004, de 15.01 – LQIP; e normas do caso). O Governo “superintende na administração indireta e exerce tutela sobre esta” (artigo 199.º, alínea d), da CRP; e, v.g., artigo 7.º da LQIP).

Nos termos do artigo 42.º (e artigo 20.º, n.º 8, alínea a)) da LQIP, a superintendência compreende a possibilidade de emitir orientações, emitir diretivas ou solicitar informações. Não compreende a possibilidade de emitir ordens e instruções. Concretizar.

O determinado na alínea (ii) do despacho constitui uma ordem e, portanto, não está abrangido pelo poder de superintendência. Quanto ao determinado na alínea (i), admite-se a possibilidade de constituir uma diretiva; resposta justificada diversa possível.

- c) A necessidade de exercer o direito de representação relativamente à determinação para fazer cessar os contratos indicados. 3 valores

O regime jurídico da obediência às ordens ilegais compreende o direito de representação. Tal significa, no caso, o direito de pedir a confirmação por escrito da ordem recebida com fundamento na sua ilegalidade (artigo 271.º, n.º 2, da CRP; e artigo 177.º, n.ºs 1 e 2, da LTFP anexa à Lei n.º 35/2014, de 20.06), seja por a relação jurídica entre o membro do Governo e os titulares dos órgãos do instituto público não compreender a possibilidade de emanar ordens, seja por o determinado ser materialmente ilegal (discriminação em razão do território – artigo 13.º da CRP). O exercício do direito de representação constitui uma causa de exclusão da responsabilidade dos sujeitos a quem a ordem é dirigida (artigo 177.º, n.ºs 1 e 2, da LTFP).

No entanto, dada não existir hierarquia entre os órgãos em causa, não há sequer dever de obediência.

II

Caracterize, sucintamente, quanto à natureza jurídica, à inserção na Administração Pública e às relações com o Governo as seguintes entidades: 4,5 valores

- 1) A Inspeção-Geral Diplomática e Consular;

É um serviço da Administração direta do Estado (artigo 199.º, alínea d), da CRP; e artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2004, de 15.01, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado); e é um serviço central de controlo (artigos 11.º, n.º 3, alínea b), e n.º 5, alínea a), da Lei n.º 4/2004, de 15.01). Os titulares dos seus órgãos e agentes estão sujeitos ao poder de direção do Governo, concretamente do membro do Governo responsável pelos negócios estrangeiros (artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 4/2004).

- 2) Os Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E.;

É entidade pública empresarial (pessoa coletiva de direito público de natureza empresarial); rege-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais, com as especificidades previstas nos respetivos estatutos (artigos 5.º, n.º 2, 13.º, n.º 2, alínea b), 56.º e 57.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro - regime jurídico do setor público empresarial).

Relação com o Governo: *i)* sujeição às orientações gerais e sectoriais (artigos 24.º e 39.º, n.º 4, *ex vi* artigo 56.º do mesmo diploma; e artigo 16.º, n.º 3 e n.º 4, alínea k), e 23.º, n.º 6, alínea b) da LOG/2025) e ao controlo da IGF (artigo 26.º, n.º 2), em linha com a sua inserção na Administração indireta do Estado (artigo 199.º, alínea d), da CRP); *ii)* e relação definida pelo disposto no artigo 38.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro (“[o] exercício da função acionista processa-se [...] tratando-se de entidades públicas empresariais, por resolução do Conselho de Ministros ou por despacho do titular da função acionista”) e do artigo 40.º, parte final, do mesmo diploma. Concretizar.

3) A Junta de Freguesia de Marvila.

Órgão executivo colegial da pessoa coletiva de direito público de população e território freguesia (artigos 236.º, n.º 1, 239.º, 244.º e 246.º da CRP; e artigo 5.º, n.º 1, do regime jurídico das autarquias locais, anexo à Lei n.º 75/2013, de 12.09). Integra a Administração autónoma territorial (Título VIII da Parte III da Constituição, v.g., artigo 235.º da CRP). Como tal, está apenas sujeita ao poder de tutela do Governo (de legalidade e, em regra, meramente inspetiva) – v.g., artigo 199.º, alínea d), da CRP e artigo 242.º da CRP.

III

Comente uma das seguintes afirmações: 5 valores

1. “As *ordens profissionais* ... pretendem-se localizadas em setores profissionais caracterizados por unicidade de interesses e especificidade de circunstâncias e de atributos. (...) // As ordens profissionais adquirem..., pela descentralização administrativa, autoridade para vincularem os profissionais do setor a aderirem à associação, a controlarem o seu acesso e o exercício da profissão e para os obrigarem ao seu financiamento.” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 60/2023, II. 7.1., §§ 4-5)

A afirmação destaca: *i)* a natureza jurídica das profissões organizadas em ordens profissionais; *ii)* a função regulatória destas; *iii)* o facto de serem expressão de descentralização administrativa.

Neste âmbito, importa ter presente o seguinte:

- a) As ordens profissionais são pessoas coletivas públicas de natureza associativa (artigos 2.º e 4.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro). Têm uma função regulatória e uma função representativa.

Com efeito, por um lado, é-lhe atribuída por lei (artigo 165.º, n.º 1, alínea s), da CRP) a regulação do acesso, do exercício, da definição das regras deontológicas e técnicas do exercício de profissões específicas e, bem assim, o exercício do poder disciplinar. Dado a restrição que consubstanciam à liberdade de escolha de profissão e à liberdade de prestação de serviços e, bem assim, dado que a “cada profissão regulada corresponde apenas uma única associação pública profissional” (artigo 3.º, n.º 3), “[a] constituição de associações públicas profissionais é excecional”, devendo as profissões respetivas revestir características técnicas específicas e corresponder a “um interesse público de especial relevo que o Estado não possa assegurar diretamente” (v.g., artigos 3.º e 11.º, n.º 1, da mesma lei; e artigo 267.º, n.º 4, da CRP).

Por outro lado, a função representativa remete para a defesa dos interesses próprios dos respetivos associados.

O carácter conflituante das duas funções reflete-se organização interna das ordens profissionais, de modo a garantir a sua separação. Concretizar. Trata-se de uma alternativa à existência de entidades distintas para cada uma das funções (v.g., Autoridade da concorrência e Comissão Europeia, reportando-se ao caso português).

- b) Na medida da sua função regulatória e dos poderes públicos que lhe estão cometidos, constituem uma manifestação de descentralização administrativa (artigo 267.º, n.ºs 1 e 2, da CRP; e da Lei n.º 2/2013). Concretizar.
 - c) Integram a Administração autónoma associativa. A intervenção governamental está, assim, limitada ao poder de tutela (artigo 199.º, alínea d), da CRP e artigo 45.º da Lei n.º 2/2013)
2. “O princípio da autonomia do poder local consagrado na Lei Fundamental atribui aos órgãos autárquicos competências exclusivas para a prática de atos administrativos concretos que prossigam a realização dos interesses próprios das respetivas comunidades, não podendo a Administração Central atuar diretamente ou por substituição nesse domínio.” (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 13.11.1990, processo n.º 026340)
- a) A afirmação refere-se ao princípio constitucional da autonomia do poder local, um dos princípios a que deve obedecer a organização e o funcionamento do Estado (artigo 6.º, n.º 1, e artigo 288.º, alínea n), da CRP). Refere-se, bem assim, ao exercício da autonomia pelas autarquias locais através dos seus órgãos representativos. Especificar (Título VIII da Parte III da Constituição).
 - b) Caracterizar a autonomia local (artigo 235.º da CRP e artigo 3.º da Carta Europeia da Autonomia Local), destacando a delimitação das atribuições e competências das autarquias locais pelos interesses próprios das respetivas populações (artigo 235.º, n.º 2, da CRP e artigo 2.º do regime jurídico das autarquias locais, anexo à Lei n.º 75/2013, de 12.09), interpretados pelos seus órgãos representativos.
 - c) As atribuições das autarquias locais e as competências dos seus órgãos são definidas por lei, de acordo com o princípio da descentralização administrativa (artigo 237.º, n.º 1, da CRP). Independentemente de serem exclusivas ou partilhadas com outras pessoas coletivas públicas, desde logo, com o Estado, o seu exercício está vinculado à “promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações” (artigo 2.º do regime jurídico das autarquias locais). A descentralização administração (v.g., Lei n.º 50/2018, de 16.08) acentua a partilha de atribuições e a necessidade do exercício coordenado e cooperativo das respetivas competências.
 - d) A relação do Estado com as autarquias locais é uma relação de tutela, nos termos definidos na CRP e na Lei n.º 27/96, de 1 de agosto. Esta relação não compreende a tutela substitutiva, como assinalado na afirmação. Especificar.