



**1ª Seção –  
Direito Administrativo**

***Section 1–  
Administrative Law***



**A) Teoria geral**

***A) General Theory***



# FUNÇÕES E VALORES DO DIREITO ADMINISTRATIVO

---

## *FUNCTIONS AND VALUES IN ADMINISTRATIVE LAW*

**PEDRO COSTA GONÇALVES**

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Presidente do Instituto Jurídico da Comunicação. Diretor Executivo do Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) e Diretor da Revista de Contratos Públicos. É membro do Conselho Geral da Universidade de Coimbra. Integra o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (eleito pela Assembleia da República). Advogado. pgon@mlgts.pt

Recebido em: 14.06.2017  
Aprovado em: 06.07.2017

### **ÁREA DO DIREITO:** Administrativo

**RESUMO:** O presente artigo tem como missão trazer à reflexão algumas ponderações acerca das funções e dos valores presentes desde a formação do Direito Administrativo, cuja matéria se dedica, fundamentalmente, à constituição e à organização da Administração.

**PALAVRAS-CHAVE:** Função administrativa – Valores – Administração Pública. Interesse público – Legitimação.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to bring to light some considerations about the functions and values present since the formatting of Administrative Law, whose subject is basically dedicated to the constitution and organization of the Administration.

**KEYWORDS:** Administrative function – Values – Public Administration – Public Interest – Legitimation.

**SUMÁRIO:** 1. Direito Administrativo como um direito geral, "de toda a gente". 2. Noção de Direito Administrativo. 3. Funções do Direito Administrativo. 3.1. Constituição e configuração do sistema administrativo. 3.2. Organização da Administração Pública. 3.3. Autorização, legitimação e direção da ação administrativa. 3.4. Condicionamento da ação administrativa. 3.5. Proteção e realização dos direitos dos cidadãos. 3.6. Condicionamento da atuação dos cidadãos ("cidadãos em relação com a Administração Pública"). 3.7. Garantia do Direito Administrativo. 3.7.1. Garantia do Direito Administrativo mediante a instituição de mecanismos de controlo da Administração Pública. 3.7.2. Garantia do Direito Administrativo mediante a instituição de mecanismos administrativos de controlo e de sancionamento dos cidadãos. 3.8. Síntese. 4. Valores do Direito Administrativo. 4.1. Legitimação democrática da Administração Pública. 4.2. Subordinação da Administração Pública à lei e aos tribunais. 4.3. Realização da cidadania administrativa. 4.4. Realização do interesse público. 4.5. Boa administração.

## 1. DIREITO ADMINISTRATIVO COMO UM DIREITO GERAL, "DE TODA A GENTE"

Iniciamos este percurso, destinado à análise das funções e dos valores do Direito Administrativo, com a provocação que consiste em apresentar o Direito Administrativo como um *direito geral*, "de toda a gente". Trata-se, desde logo, de uma provocação que o autor dirige a si mesmo, pois vem sustentando, de uma forma convicta, a conceção do Direito Administrativo como um *direito especial*, próprio da Administração Pública, em contraposição ao direito privado, esse, sim, um direito "de todos", "de toda a gente"<sup>1</sup>. Pois bem, apesar da aparência em contrário, não alterámos essa nossa compreensão; reconhecemos, porém, que esta carece de uma afinação ou de um apuramento, que esclareça, embora confirmando-a, a marca subjetivista do Direito Administrativo, como *direito da Administração Pública*, mas que, simultaneamente, assinale a dimensão, que se articula diretamente com aquela, de se tratar também de um *direito dos cidadãos em relação com a Administração Pública*.

Vejamos.

A sinalização do Direito Administrativo como direito da Administração Pública não apresenta novidade, pelo menos para um ponto de vista, como o nosso, que sempre o concebeu a partir de uma referência estatutária e subjetivista. Contudo, já aparenta um recorte inovador – e porventura aparenta até uma dimensão de rutura com a referência subjetivista – a ideia de que o Direito Administrativo se dirige aos cidadãos e pode, por isso, surgir como um direito de "qualquer um", da Administração Pública, mas também dos cidadãos.

Sem desvalorizar a importância doutrinária e científica envolvida na proposta de elevar os cidadãos à condição de destinatários das normas do Direito Administrativo (e de os considerar, logo à cabeça, na definição desta disciplina), importa observar que a mesma não envolve, na verdade, a inovação, e muito menos a rutura, que aparenta.

De facto, é certo que os cidadãos que aqui se consideram "podem ser" quaisquer uns ou todos, mas, efetivamente, "não são" quaisquer uns, nem todos. O Direito Administrativo pode efetivamente atingir quaisquer cidadãos, mas, em cada momento, só atinge os "cidadãos em relação com a Administração Pública", quer dizer, aqueles que, na sua condição de "meros cidadãos", se apresentam na condição de sujeitos de relações jurídicas com a Administração Pública, quer como titulares de *deveres administrativos*, quer como titulares de *direitos subjetivos perante a Administração*.

---

1. Neste sentido, cf. o nosso *Entidades privadas com poderes públicos*. Coimbra, Almedina, 2005. p. 280 e ss.

Uma norma que se dirige aos cidadãos para lhes impor deveres administrativos, cujo cumprimento cabe à Administração fiscalizar e cujo incumprimento lhe cabe punir, é uma norma de Direito Administrativo; é, de resto, uma norma que, afinal, também se dirige à Administração, investindo-a de competências de fiscalização e de competências sancionatórias.

Por outro lado, a norma que atribui aos cidadãos um poder de exigir uma ação da Administração (v.g., realização de uma prestação, prática de um ato administrativo) é, claro, também uma norma de Direito Administrativo, que impõe à Administração um dever de prestar ou de decidir.

Compreender nestes termos o âmbito da incidência do Direito Administrativo ajuda a alcançar uma visão mais completa sobre as funções desse sistema normativo e os valores que o enformam.

## 2. NOÇÃO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

O estudo das funções essenciais e dos valores do Direito Administrativo reclama um prévio esclarecimento sobre a própria definição desta disciplina.

Pois bem, o Direito Administrativo é definido como um *conjunto das normas jurídicas, de várias proveniências, distintas por dirigirem, ou à Administração Pública, com o propósito de a organizar, de indicar as suas missões e competências e de definir os termos e as condições do desenvolvimento da função administrativa, ou aos cidadãos, com o objetivo de lhes conferir direitos ou de os onerar com deveres no âmbito de relações entre eles e a Administração Pública.*

A noção proposta indica o *critério de identificação* e as *funções* das normas de Direito Administrativo.

O Direito Administrativo é sistema normativo, um *conjunto de normas jurídicas*: pode tratar-se de “princípios jurídicos” (v.g., princípio da proporcionalidade ou da boa administração) ou de “regras jurídicas” (v.g., a regra segundo a qual a Administração deve fundamentar as suas decisões).

As normas de Direito Administrativo têm várias proveniências: encontram-se, desde logo, na Constituição da República Portuguesa (v.g., artigo 266º, sobre os princípios fundamentais aplicáveis à ação da Administração) e, claro, também em atos legislativos (leis e decretos-leis). Mas também as encontramos em normas jurídicas não nacionais, como sucede, por exemplo, com normas de direito internacional público geral e convencional, bem como do direito da União Europeia, as quais surgem a regular o funcionamento da Administração Pública Portuguesa, quer para lhe fixar limites e condicionamentos, quer inclusive para lhe atribuir missões e competências.

Os eventuais desvios a uma filiação democrática da Administração baseada na legitimidade popular têm de ser justificados e devidamente compensados por formas alternativas de legitimação que o Direito Administrativo terá de definir. Pode tratar-se de formas de legitimação pelo procedimento, de legitimação técnica ou outras, mas,

Em qualquer caso, a democracia administrativa não se esgota na definição de formas de legitimação dos titulares do poder administrativo. Esse valor realiza-se ainda pela instituição de formas de participação e de envolvimento dos cidadãos na conceção das soluções e das decisões administrativas, bem como pela adoção de uma política de *transparência* na discussão e na resolução de assuntos e de negócios públicos. Também constitui uma dimensão fundamental do valor da legitimação o dever de *accountability* (prestação de contas) dos responsáveis pela Administração e pelas suas decisões.

#### 4.2. *Subordinação da Administração Pública à lei e aos tribunais*

A Administração Pública está sujeita a uma *dupla subordinação*: *subordinação à lei e ao direito*, por um lado, e *subordinação aos tribunais*, por outro lado.

A subordinação à lei e ao direito revela-se no princípio da legalidade (obediência à lei), bem como no princípio da juridicidade, que alarga a vinculação da Administração a todo o sistema jurídico. A subordinação aos tribunais representa a sujeição de toda a ação administrativa, em todas as formas, à sindicância judicial. Embora aos tribunais esteja confiado um poder de julgar apenas do cumprimento pela Administração das normas e princípios jurídicos que a vinculam e não da conveniência ou oportunidade da sua atuação (artigo 3º, nº 1, do CPTA), vigora, entre nós, uma regra de justiciabilidade de toda a ação administrativa.

#### 4.3. *Realização da cidadania administrativa*

A proteção e a realização dos direitos dos cidadãos constituem valores primeiros do Direito Administrativo de um Estado de direito<sup>31</sup>. Sem se desvalorizar a importância dos momentos legislativo e judicial neste contexto, não subsistem dúvidas de que, em larga medida, a proteção e a realização dos

---

31. No sentido de que a proteção dos direitos dos cidadãos em face do exercício do poder por parte do Estado (“public power”) é o valor fundamental e nuclear da ideologia de um Estado de Direito, cf. FRÅNDBERG, Åke. *From Rechtsstaat to universal law-state*. New York: Springer, 2014. p. 6.

direitos dos cidadãos, além de tarefas e funções, são elementos inevitáveis da ética do Estado Administrativo. A realização da “cidadania administrativa”<sup>32</sup> como um valor protegido e promovido pelo Direito Administrativo exprime a centralidade do “cidadão administrado”, dos seus direitos e interesses, como critério presente e de inarredável ponderação no desenvolvimento de toda a ação administrativa.

#### 4.4. Realização do interesse público

Numa democracia administrativa, em que a Administração Pública desenvolve a sua missão em conformidade com programas e com opções do legislador democrático, a realização do interesse público resulta de um mandato legítimo de servir a coletividade. Esta conceção – da realização do interesse público como um valor protegido e também promovido pelo Direito Administrativo – não tem o propósito de afastar, sem mais, as ideias que propugnam e sustentam que a felicidade e certas dimensões do bem comum podem resultar de realizações individuais, sem a interferência do Estado; mas filia-se na ideia da presença na comunidade (na *res publica*) de um interesse que transcende os valores, os desejos e os interesses individuais: interesse público.

A realização do interesse público impõe-se como um bem jurídico que o Direito Administrativo protege, exigindo que – sem prejuízo da consideração e ponderação dos direitos dos cidadãos – a Administração Pública se oriente exclusivamente pelo serviço do interesse público. Para este efeito, o sistema de normas jurídico-administrativas tem a responsabilidade de definir garantias de imparcialidade e mecanismos de prevenção e de resolução de casos de conflitos de interesses, que afastem o risco da colonização da Administração por interesses particulares ou parciais.

#### 4.5. Boa administração

Num plano diferente de todos os anteriores, situa-se o valor da boa administração: este reporta-se a cânones de ação eficiente e oportuna da Administração Pública. Apesar da mais escassa responsabilidade do Direito Administrativo na realização deste valor – a qual se encontra essencialmente dependente da dinâmica e da cultura de funcionamento da Administração –, a verdade é que a

---

32. Cf. CHAMPEIL-DESPLATS, V. La citoyenneté administrative. In: GONOD, P; MELLERAY, F; YOLKA, Ph. Op. cit., t. 2, p. 397 e ss.; PERIN, R. Cavallo. La configurazione della cittadinanza amministrativa. *Diritto amministrativo*, v. 1, 2004. p. 201 e ss.

nossa disciplina não se pode alhear da definição de arranjos e de soluções normativas, desde logo no plano organizativo, que promovam e concretizem uma ideologia de boa gestão e que premeiem os bons resultados. É neste sentido que se afigura adequada a incorporação no sistema do Direito Administrativo do valor da boa administração.

---

### PESQUISA DO EDITORIAL

#### Veja também Doutrina

- A administração pública e seus controles, de Hely Lopes Meirelles – *RDPriv* 23/67-77 e *Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo* 3/67-77 (DTR\2013\356).

