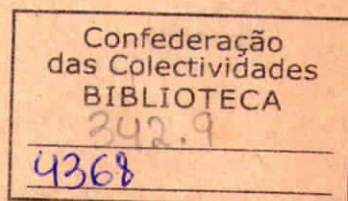


342.9/  
CAE

MARCELLO CAETANO  
PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA

# Manual de Direito Administrativo

2.<sup>a</sup> EDIÇÃO  
INTEIRAMENTE REFUNDIDA



COIMBRA EDITORA, LIMITADA  
1947



# ÍNDICE

	Págs.
ADVERTÊNCIA DA 2. <sup>a</sup> EDIÇÃO . . . . .	5
DA 1. <sup>a</sup> EDIÇÃO . . . . .	7

## INTRODUÇÃO

### § 1.<sup>o</sup>

#### O sistema administrativo

1. As funções do Estado. . . . .	9
2. Função governativa . . . . .	10
3. Função judicial. . . . .	10
4. Função administrativa . . . . .	11
5. Relações entre as funções do Estado. Tipos fundamentais. . . . .	12
6. 1. <sup>o</sup> Tipo: Exercício das funções pelos mesmos órgãos . . . . .	13
7. 2. <sup>o</sup> Tipo: Sujeição dos órgãos administrativos à justiça comum . . . . .	14
8. 3. <sup>o</sup> Tipo: Independência e paralelismo no exercício das funções . . . . .	15
9. O sistema administrativo português . . . . .	15

### § 2.<sup>o</sup>

#### O Direito administrativo

10. Sistema administrativo e Direito administrativo . . . . .	17
11. Conceito de Direito administrativo . . . . .	17
12. O Direito administrativo é Direito público . . . . .	18
13. Direito administrativo e Direito constitucional . . . . .	19
14. Direito administrativo e Direito penal . . . . .	20
15. O Direito administrativo e disciplinas afins . . . . .	21
16. O Direito administrativo em Portugal . . . . .	22

## § 3.º

## Fontes de Direito administrativo

## I — As fontes principais do Direito

17. As fontes principais do Direito: lei e costume . . . . .	Págs. 25
18. Costume e praxe em Direito administrativo . . . . .	26
19. A lei administrativa . . . . .	27

## II — Interpretação da lei administrativa

20. Métodos de interpretação . . . . .	28
21. Os órgãos de interpretação — I) O legislador . . . . .	29
21 - bis. Interpretação autêntica e interpretação em Conselho de ministros . . . . .	30
22. II) As autoridades administrativas . . . . .	31
23. III) Os tribunais . . . . .	33
23 - bis. Papel da jurisprudência no Direito administrativo . . . . .	34
24. IV) Os juristas . . . . .	35
25. Os processos de interpretação — I) Interpretação literal . . . . .	36
26. II) Interpretação lógica . . . . .	37
27. III) Aproveitamento dos elementos de interpretação . . . . .	39
28. Integração das lacunas da lei administrativa — I) A analogia . . . . .	41
29. II) Princípios gerais de Direito . . . . .	42

## III — Aplicação da lei administrativa no tempo e no espaço

30. Aplicação da lei administrativa no tempo . . . . .	44
31. Aplicação da lei administrativa no espaço . . . . .	45

## IV — Hierarquia das leis

32. Lei constitucional . . . . .	46
33. Lei ordinária . . . . .	47
34. Regulamento . . . . .	48

## § 4.º

## Codificação administrativa

35. O problema da codificação administrativa . . . . .	52
36. O decreto de 16 de Maio de 1832 e a experiência portuguesa da codificação . . . . .	52
37. Código de 1836 . . . . .	53

	Págs.
38. Código de 1842 . . . . .	55
39. Código de 1878 . . . . .	56
40. Código de 1886 . . . . .	57
41. Códigos de 1895 e de 1896 . . . . .	57
42. Tentativas de codificação no regime republicano . . . . .	58
43. A Reforma administrativa ultramarina. . . . .	59
44. Código de 1936 . . . . .	60
45. Extensão do Código de 1936 às ilhas adjacentes. . . . .	64
46. Código de 1940 . . . . .	64
47. Caracteres dos códigos administrativos portugueses . . . . .	65
48. Conclusões: A) Possibilidade de codificação administrativa . . . . .	66
49. B) Conveniência da codificação administrativa. . . . .	66
50. c) Âmbito da codificação administrativa . . . . .	67

## § 5.º

**Método e plano de exposição do Direito administrativo**

51. Construção dogmática do Direito administrativo . . . . .	68
52. Outros aspectos a considerar . . . . .	69
53. Os princípios de Justiça e de segurança na Ordem Jurídica . . . . .	69
54. Plano de exposição . . . . .	71

## PARTE I

**ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

## CAPÍTULO I

**Teoria geral da organização administrativa**

## § 1.º

**As pessoas colectivas**

55. Classificação das pessoas colectivas que exercem a administração pública . . . . .	73
56. Pessoas colectivas de direito público . . . . .	75
57. O Estado . . . . .	75
58. As Colónias . . . . .	76
59. Autarquias locais . . . . .	77
60. Institutos públicos . . . . .	78
61. Pessoas colectivas de direito privado . . . . .	79
62. Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa . . . . .	80
63. A Igreja Católica e as pessoas eclesiásticas . . . . .	81

	Págs.
64. Sociedades de interesse colectivo. . . . .	82
65. Criação das pessoas colectivas de direito público . . . . .	83
66. Criação das pessoas colectivas de direito privado: i) Associa- ções . . . . .	83
67. (Cont.) — ii) Fundações . . . . .	86
68. Atribuições ou fins das pessoas colectivas . . . . .	87
69. Os órgãos colegiais: suas reuniões e deliberações . . . . .	88
70. Capacidade de exercício de direitos privados . . . . .	91
71. O património das pessoas colectivas . . . . .	92
72. Patrimónios administrativos. Domínio privado do Estado . . . . .	93
73. Capacidade de exercício de direitos públicos. Autonomia. . . . .	94
74. Competência dos órgãos das pessoas colectivas. . . . .	95
75. Tutela administrativa. . . . .	98
76. Referendum . . . . .	99
77. Cessação da personalidade colectiva. . . . .	100

## § 2.º

## Os serviços

## A) Serviços administrativos e serviços públicos.

78. Serviços administrativos. . . . .	102
79. Serviços públicos . . . . .	103
80. Os serviços públicos e as necessidades colectivas . . . . .	104
81. Processos de exploração dos serviços públicos . . . . .	106
82. A administração directa. . . . .	109
83. A municipalização de serviços . . . . .	110
84. Utilização dos serviços públicos pelos particulares . . . . .	111
85. Situação jurídica dos utentes dos serviços públicos . . . . .	112

## B) Concessão de serviços públicos

86. A concessão do serviço público . . . . .	114
87. Quem pode conceder? . . . . .	115
88. Quem pode ser concessionário? . . . . .	115
89. Evolução da doutrina sobre a natureza jurídica do acto de concessão. . . . .	116
90. A concessão de serviços públicos pode operar-se por acto ou por contrato administrativo . . . . .	119
91. Fim e objecto da concessão de serviços públicos . . . . .	120
92. Funcionamento do serviço concedido . . . . .	121
93. O concessionário e o estabelecimento do serviço público . . . . .	123
94. O prazo da concessão . . . . .	124
95. A propriedade do estabelecimento da concessão . . . . .	126
96. A actualização do serviço . . . . .	127

*Atribuição - Capacidade  
competência - competência  
e páginas 133 X*

	Págs.
97. O poder regulamentar do concedente . . . . .	129
98. Fiscalização do desempenho da concessão . . . . .	129
99. O exclusivo nas concessões . . . . .	132
100. A retribuição do concessionário . . . . .	134
101. Outras relações financeiras . . . . .	135
102. Trespasse da concessão . . . . .	137
103. Estado de sequestro . . . . .	138
104. Resgate da concessão . . . . .	139
105. A indemnização do resgate . . . . .	141
106. Rescisão . . . . .	147
107. Termo . . . . .	149

## CAPÍTULO II

**Organização administrativa portuguesa**

## § 1.º

**Noções preliminares**

108. Aspectos da organização administrativa . . . . .	151
109. O problema da divisão administrativa . . . . .	152
110. O problema da descentralização territorial . . . . .	154
111. A descentralização por serviços . . . . .	156

## § 2.º

**Administração central do Estado**

112. Governo. ( <i>Notas históricas</i> ) . . . . .	157
113. Os Subsecretários de Estado. ( <i>Notas históricas</i> ) . . . . .	161
114. A Presidência do Conselho . . . . .	165
115. Organização interna dos ministérios civis . . . . .	166
116. Órgãos consultivos da administração central. ( <i>Notas históricas</i> ) . . . . .	168

## § 3.º

**Administração local do Estado**

117. Divisão administrativa do território continental . . . . .	171
118. O distrito . . . . .	172
119. Magistrados administrativos . . . . .	174
120. Órgãos especiais . . . . .	175

## § 4.º

**Administração local autárquica: o concelho**

	Págs.
121. Administração local autárquica. O Concelho. ( <i>Notas históricas</i> ) . . . . .	177
122. Tendências modernas da organização municipal . . . . .	183
123. Classificação dos concelhos . . . . .	185
124. Atribuições municipais. . . . .	187
125. Órgãos da administração municipal . . . . .	189
126. Regime especial das grandes cidades. ( <i>Notas históricas</i> ) . . . . .	193
127. Federação de municípios . . . . .	195
128. Serviços municipais. . . . .	198
129. Serviços municipalizados . . . . .	200

## § 5.º

**Administração local autárquica: a freguesia e a província**

130. A freguesia. ( <i>Notas históricas</i> ) . . . . .	204
131. Atribuições paroquiais . . . . .	207
132. Órgãos da administração paroquial . . . . .	207
133. A província. . . . .	209
134. Atribuições provinciais. . . . .	210
135. Órgãos da administração provincial . . . . .	210

## § 6.º

**A administração insular**

136. Condições especiais das ilhas adjacentes . . . . .	212
137. Divisão do território. . . . .	213
138. Distritos autónomos. . . . .	213
139. Governadores dos distritos autónomos . . . . .	214
140. Concelhos e freguesias . . . . .	214

## § 7.º

**Intervenção do governo na administração local autárquica**

141. Formas de intervenção do Governo . . . . .	216
142. Inspeção administrativa . . . . .	216
143. Dissolução dos corpos administrativos . . . . .	219
144. Regime de tutela . . . . .	219

## § 8.º

**Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa**

	Págs.
145. Pessoas colectivas de utilidade geral . . . . .	221
146. Pessoas colectivas de utilidade local . . . . .	221

## CAPÍTULO III

**Agentes Administrativos**

## § 1.º

**Princípios gerais**

147. Noção de agente administrativo . . . . .	224
148. Agentes de direito e agentes de facto . . . . .	225
149. Situação jurídica dos agentes putativos . . . . .	226
150. Usurpadores . . . . .	228
151. Investidura dos agentes administrativos. ( <i>Notas históricas</i> )	228
152. Recrutamento dos agentes administrativos . . . . .	233
153. Escolha dos modos de investidura . . . . .	236
154. Agentes funcionários e agentes não funcionários . . . . .	237
155. Outras classificações de agentes administrativos . . . . .	238

## § 2.º

**Os funcionários**

## I — Generalidades

156. Estatuto dos funcionários . . . . .	241
157. Quem pode investir funcionários . . . . .	241

## II — Capacidade de exercício de funções públicas

158. Capacidade administrativa de exercício de funções públicas . . . . .	243
159. (Cont.) Nacionalidade . . . . .	244
160. (Cont.) Cidadania activa . . . . .	246
161. (Cont.) Capacidade civil . . . . .	249
162. (Cont.) Sexo . . . . .	250
163. (Cont.) Sanidade física e mental . . . . .	251
164. (Cont.) Idade . . . . .	252
165. (Cont.) Instrução literária . . . . .	255
166. Cada funcionário só pode ser provido num lugar. . . . .	255

*Incompatibilidade*



## III — Desempenho das funções. Deveres e direitos dos funcionários

	Págs.
167. Apresentação ao serviço: a posse . . . . .	257
168. O serviço dos funcionários. . . . .	262
169. Poderes do superior hierárquico . . . . .	263
170. O dever de obediência na ordem hierárquica . . . . .	264
171. Deveres do funcionário, em geral . . . . .	267
172. Deveres profissionais: A) Dever de residência . . . . .	268
173. (Cont.) B) Assiduidade . . . . .	268
174. (Cont.) C) Zelo e aplicação . . . . .	270
175. Deveres na vida privada . . . . .	271
176. Deveres de natureza política . . . . .	272
177. Vencimento: definição e espécies . . . . .	273
178. Regime jurídico dos vencimentos . . . . .	277
179. Promoção . . . . .	278

## IV — Disciplina

180. Disciplina da função pública . . . . .	280
181. Disciplina hierarquizada e jurisdicionalizada . . . . .	281
182. Sujeitos da relação disciplinar . . . . .	282
183. A infracção disciplinar . . . . .	284
184. Apuramento dos factos: o processo disciplinar . . . . .	285
185. Penas disciplinares . . . . .	288
186. Extinção da relação disciplinar: A) Cumprimento da pena. . . . .	289
187. (Cont.) B) Prescrição . . . . .	290
188. (Cont.) C) Cessação de funções . . . . .	290
189. (Cont.) D) Amnistia . . . . .	291
190. (Cont.) E) Revogação do acto condenatório: revisão do processo . . . . .	292
191. (Cont.) F) Anulação contenciosa do acto condenatório . . . . .	293

## V — Cessação do exercício das funções públicas

192. Aposentação. . . . .	294
193. A pensão de aposentação . . . . .	297
194. Deveres e disciplina dos aposentados . . . . .	298
195. Exoneração, distrate contratual e termo . . . . .	299
196. Demissão . . . . .	299
197. Extinção do cargo . . . . .	300

PARTE II  
ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

TÍTULO I

OS MEIOS DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

Poderes sobre as coisas

§ 1.º

Domínio público

I — As coisas públicas e o seu regime jurídico

	Págs.
198. Noção de coisa pública . . . . .	303
199. Fundamento da publicidade das coisas . . . . .	304
200. Universalidades públicas . . . . .	306
201. Comerciabilidade de direito público. . . . .	307
202. Propriedade pública . . . . .	308
203. Classificação dos bens dominiais . . . . .	311

II — Enumeração dos bens do domínio público

204. Domínio do Estado: A) Domínio hídrico . . . . .	312
205. (Cont.): B) Domínio aéreo . . . . .	313
206. (Cont.): C) Domínio mineiro . . . . .	314
207. (Cont.): D) Domínio de circulação . . . . .	315
208. (Cont.): E) Domínio militar . . . . .	318
209. (Cont.): F) Domínio público monumental, cultural e artís- tico . . . . .	319
210. Domínio público do concelho e da freguesia . . . . .	322
211. Cemitérios públicos . . . . .	324
212. Natureza jurídica dos baldios . . . . .	325
213. Distinção entre coisas comuns e coisas públicas . . . . .	327

III — Início, utilização e extinção do domínio público

214. Aquisição do carácter dominial. . . . .	329
215. Classificação e afectação . . . . .	331
216. Delimitação e alinhamento. . . . .	332
217. Utilização do domínio público pelos particulares . . . . .	333

	Págs.
218. Uso comum ordinário . . . . .	334
219. Uso comum extraordinário . . . . .	335
220. Uso especial. . . . .	337
221. Uso excepcional . . . . .	338
222. Concessões de bens do domínio público . . . . .	340
223. Garantia jurídica da propriedade pública . . . . .	342
224. Transferências de domínio . . . . .	343
225. Cessação da dominialidade . . . . .	345

## § 2.º

**Poderes sobre coisa alheia**

226. Poderes da Administração sobre a propriedade privada . . . . .	347
227. Servidões administrativas: conceito . . . . .	348
228. Caracteres das servidões administrativas . . . . .	349
229. Das servidões administrativas, em especial . . . . .	351
230. Restrições de utilidade pública ao direito de propriedade . . . . .	355

## § 3.º

**Requisição e expropriação por utilidade pública**

231. Aquisição de bens por via de autoridade . . . . .	357
232. Requisição . . . . .	357
233. Expropriação por utilidade pública. Conceito e evolução. ( <i>Notas históricas</i> ). . . . .	360
234. Declaração de utilidade pública. . . . .	362
235. Amplitude da utilidade pública na expropriação . . . . .	363
236. Entidade expropriante . . . . .	365
237. Bens que podem ser expropriados . . . . .	366
238. Indemnização . . . . .	368
239. Processo de expropriação: A) Processo ordinário . . . . .	369
240. (Cont.): B) Processo especial de urgência . . . . .	371
241. (Cont.): C) Processo sumário ou de expropriação por arbitragem . . . . .	372
242. Expropriação por necessidade pública . . . . .	373
243. Expropriação indirecta . . . . .	374

## § 4.º

**Obras públicas**

244. Noção de obras públicas . . . . .	375
245. Regime jurídico das obras públicas . . . . .	376
246. Execução das obras públicas . . . . .	377

	Págs.
247. (Cont.): A) Administração . . . . .	378
248. (Cont.): B) Empreitada . . . . .	379
249. (Cont.): C) Concessão . . . . .	380

## CAPÍTULO II

**Poderes de polícia**

## § 1.º

**Da polícia, em geral**

250. Conceito de polícia . . . . .	383
251. Espécies de polícia . . . . .	384
252. Autoridades policiais . . . . .	386
253. Poderes policiais das autoridades militares: estado de sítio . . . . .	387
254. Fins de polícia . . . . .	388
255. Limites dos poderes de polícia . . . . .	388
256. Formas de exercício dos poderes de polícia . . . . .	391
257. Actos policiais preventivos . . . . .	391
258. Sanções policiais . . . . .	393

## § 2.º

**Da polícia administrativa, em especial**

259. Polícia de segurança . . . . .	397
260. Prevenção relativa às pessoas, em geral . . . . .	397
261. Prevenção relativa a certas categorias de pessoas . . . . .	399
262. Prevenção relativa a certos actos e actividades . . . . .	401
263. Polícia dos costumes . . . . .	404
264. Polícia sanitária . . . . .	405
265. Polícia económica . . . . .	408
266. Polícia da viação . . . . .	411

## CAPÍTULO III

**Poderes financeiros**

267. As finanças na actividade administrativa . . . . .	413
268. As despesas públicas . . . . .	414
269. Despesas locais . . . . .	415
270. Receitas públicas . . . . .	416
271. O imposto . . . . .	417
272. Criação e autorização do imposto . . . . .	418
273. Nascimento da obrigação de imposto . . . . .	419

	Págs.
274. A dívida do imposto . . . . .	420
275. Extinção da dívida de imposto . . . . .	422
276. Garantias do fisco e sanções . . . . .	424
277. Taxas . . . . .	425
278. Classificação das taxas . . . . .	426
279. Teoria jurídica das taxas . . . . .	428

## TÍTULO II

### AS FORMAS DA ACTIVIDADE ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO IV

#### Regulamento

280. Classificação dos regulamentos . . . . .	429
281. Posturas . . . . .	431
282. Quem pode fazer regulamentos . . . . .	433
283. Sanção dos regulamentos . . . . .	434
284. Forma dos regulamentos . . . . .	435
285. Início da vigência dos regulamentos . . . . .	436
286. Cessação da vigência dos regulamentos . . . . .	437

#### CAPÍTULO V

#### Acto administrativo

287. Conceito de acto administrativo . . . . .	439
288. Actos administrativos e actos internos da Administração . . . . .	440
289. Classificações legais dos actos administrativos. Decisões e deliberações . . . . .	441
290. Actos definitivos . . . . .	442
291. Actos executórios . . . . .	443
292. Actos constitutivos . . . . .	445
293. Elementos do acto administrativo . . . . .	446
294. (Cont.): A) Competência . . . . .	447
295. (Cont.): B) Vontade . . . . .	448
296. (Cont.): C) Objecto . . . . .	450
297. (Cont.): D) Forma . . . . .	452
298. (Cont.): E) Fim de interesse público . . . . .	455
299. Interpretação do acto administrativo . . . . .	456
300. Fundamentação do acto . . . . .	457
301. Motivos do acto . . . . .	458
302. Existência e validade do acto administrativo . . . . .	459
303. Vícios do acto administrativo. 1) Generalidades . . . . .	460

304.	ii) Usurpação de poder . . . . .	464
305.	iii) Incompetência . . . . .	466
306.	iv) Violação de lei, regulamento ou contrato administrativo . . . . .	469
307.	v) Vício de forma . . . . .	470
308.	vi) Desvio de poder . . . . .	472
309.	Consequências da ilegalidade do acto . . . . .	473
310.	Nulidade absoluta ou inexistência jurídica . . . . .	474
311.	Casos de inexistência jurídica . . . . .	477
312.	Nulidade radical . . . . .	479
313.	Nulidade simples . . . . .	482
314.	Revogação do acto administrativo . . . . .	484
315.	Actos revogáveis . . . . .	485
316.	Revogação por meio de recurso hierárquico . . . . .	486
317.	Forma, processo e efeitos da revogação . . . . .	487
318.	Ratificação dos actos administrativos . . . . .	489
319.	Reforma . . . . .	489
320.	Conversão . . . . .	489
321.	Regime comum da ratificação, reforma e conversão . . . . .	489
322.	Suspensão da executoriedade do acto administrativo . . . . .	489
323.	Elementos acessórios do acto administrativo: condição, modo e termo . . . . .	489

## CAPÍTULO VI

## Contrato administrativo

324.	Conceito de contrato administrativo . . . . .	492
325.	Elementos essenciais dos contratos administrativos . . . . .	494
326.	Competência para contratar por parte da Administração . . . . .	496
327.	Formação do mútuo consenso: ajuste particular ou concurso . . . . .	499
328.	O processo do concurso: Anúncio; propostas . . . . .	502
329.	(Cont.) Arrematação . . . . .	503
330.	(Cont.) Adjudicação . . . . .	505
331.	Documentos preliminares do contrato . . . . .	506
332.	Forma dos contratos . . . . .	508
333.	Interpretação dos contratos administrativos . . . . .	510
334.	Execução dos contratos administrativos . . . . .	512
335.	Alterações na execução dos contratos por vontade dos contraentes ou por facto do Poder . . . . .	513
336.	Alterações na execução dos contratos independentes da vontade dos contraentes. O caso de força maior e o caso imprevisto . . . . .	516
337.	A teoria da imprevisão no Direito português . . . . .	517
338.	Dissolução dos contratos administrativos . . . . .	519
339.	Anulação contenciosa dos contratos administrativos . . . . .	522

## PARTE III

## CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

## CAPÍTULO I

## Jurisdição contenciosa

274. A d		
275. E		
276.		
277		
		Págs.
340.	O contencioso administrativo: conceito . . . . .	525
341.	Os meios contenciosos: recursos e acções . . . . .	527
342.	Função do contencioso administrativo. . . . .	529
343.	Órgãos do contencioso administrativo. ( <i>Notas históricas</i> ) . . . . .	530
344.	Sentenças dos tribunais administrativos. Eficácia do caso julgado . . . . .	537
345.	Jurisdição própria dos tribunais administrativos. Obrigatoriedade do caso julgado . . . . .	539
346.	Execução das sentenças dos tribunais administrativos. . . . .	540

## CAPÍTULO II

## Da anulação contenciosa

347.	O contencioso de anulação . . . . .	544
348.	Actos não impugnáveis. . . . .	545
349.	(Cont.) Actos de governo . . . . .	545
350.	(Cont.) Actos regidos pelo Direito privado . . . . .	547
351.	(Cont.) Actos internos . . . . .	548
352.	(Cont.) Actos administrativos não definitivos ou não executórios . . . . .	549
353.	(Cont.) Actos definitivos e executórios excluídos do contencioso . . . . .	550
354.	Os regulamentos são impugnáveis? . . . . .	551
355.	Quem pode recorrer? 1) Os interessados. . . . .	553
356.	1) Agentes da acção pública . . . . .	558
357.	III) Agentes da acção popular . . . . .	559
358.	Natureza do prazo de recurso . . . . .	561
359.	Contagem do prazo do recurso . . . . .	563

## CAPÍTULO III

## Acções declaratórias — Responsabilidade da Administração

360.	O contencioso de declaração . . . . .	565
361.	Contencioso dos contratos administrativos. . . . .	566
362.	Responsabilidade civil da Administração . . . . .	568
363.	Doutrina da responsabilidade administrativa . . . . .	572
364.	(Cont.) Formação da doutrina . . . . .	574
365.	(Cont.) Fundamento da doutrina . . . . .	574
366.	(Cont.) A doutrina da responsabilidade administrativa no Direito português. . . . .	576

