



B1

ISSN: 2595-1661

ARTIGO DE REVISÃO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portal.periodicos.capes.gov.br/)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>

ISSN: 2595-1661

Revista JRG de
Estudos Acadêmicos

O Direito Administrativo e a Administração Pública. Evolução ao serviço do Interesse Público

Administrative Law and Public Administration: Evolution in Service of the Public Interest

 DOI: 10.55892/jrg.v7i14.1273

 ARK: 57118/JRG.v7i14.1273

Recebido: 20/05/2024 | Aceito: 20/06/2024 | Publicado on-line: 21/06/2024

Francisco José Silva do Amaral¹

 <https://orcid.org/0000-0001-6996-6311>

 <https://lattes.cnpq.br/8088175236208415>

Fundação para a Ciência e a Tecnologia IP Lisboa, Portugal

E-mail: rottgoris_social@hotmail.com



Resumo:

O direito administrativo público, enquanto ramo do direito que regula o exercício público do poder e sua organização, tem vindo a complexificar-se, acompanhando as dinâmicas de transformação societal e dos interesses públicos que contextualmente, lhes estão, implícitos e a operar nos contratos políticos e comunitários plasmados em sede constitucional. Este acolhimento constitucional, legitima-os e consagra-os enquanto *res publica* da qual o direito administrativo se ocupará, enquanto braço do direito que garante o respeito pelos princípios constitucionais nesse domínio. O interesse público, enquanto conceito indeterminado, tem sofrido oscilações no seu processo de evolução sociojurídica, não só na forma como as suas variantes são densificadas pelo legislador, mas, igualmente, no modo diferenciado como vão sendo percecionados pelas sociedades e assumidos nos seus consensos políticos e comunitários. Todavia, este artigo procura mapear a sua evolução nos últimos anos e sua relação íntima com a conceção de interesse público que concebe os cidadãos como detentores de direitos constitucionalmente protegidos.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Interesse Público. Evolução Sociojurídica. Princípios Constitucionais

¹ Possui doutorado em Antropologia Social e Cultural, Migrações e Inter-eticidades pela Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Nova (2016). Atualmente é investigador do Grupo Corpo, Circulação e Consumo da Universidade Federal de Sergipe e do Grupo de Estudo de Pesquisa "Gêneros, Sexualidades e Diferenças nos Vários Espaços Tempos da História e dos Cotidianos" -GESDI., da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Antropologia, cultural e social, com ênfase em gênero, etnicidades e migrações. Mestrado em Direito Administrativo e Administração Pública pela Faculdade de direito da Universidade de Lisboa. A sua tese de doutorado é "Travestis Brasileiras em Portugal; Percursos, Identidades e Ambiguidades", que em 2018 deu origem aum Livro: Travestis Brasileiras em Portugal; Transmigrações e Globalização. A Indústria do Sexo transnacional. Vice-presidente da ONG Opus Diversidades com sede em Lisboa. Até 2016 investigador colaborador do Centro em rede de Investigação em Amptropologiaem Portugal.

Abstract

Public administrative law, as a branch of law that regulates the public exercise of power and its organization, has become increasingly complex, following the dynamics of societal transformation and the public interests that are implicitly present and operate in political and community contracts enshrined in the constitution. This constitutional embrace legitimizes and enshrines them as res publica, which administrative law will address as the arm of law that ensures respect for constitutional principles in this domain. The public interest, as an indeterminate concept, has experienced fluctuations in its socio-legal evolutionary process, not only in how its variants are densified by the legislature, but also in the differentiated way they are perceived by societies and assumed in their political and community consensuses. However, this article seeks to map its evolution in recent years and its intimate relationship with the conception of public interest that regards citizens as holders of constitutionally protected rights.

Keywords: Administrative Law. Public Interest. Socio-Legal Evolution. Constitutional Principles.

Introdução

1 – Administração Pública e interesse público

Na contemporaneidade, esses valores republicanos, cada vez mais refletem a sua inserção - enquanto nomenclatura jurídica - em contextos transnacionais e quadros sociojurídicos trans e paraestatais. Esta densificação legislativa que por vezes coloca em causa conceitos como o da soberania clássica dos Estados, resulta na sua integração – que pode ser contextual, em função por exemplo de condicionalismos externos concretos² - em diversas escalas, as quais, devem ser objeto de ponderação relativamente a hipotéticos conflitos entre os vários interesses sectoriais, que possam emergir da relação porosa entre sociedade e Estado, entre instituições da própria Administração nacional, entre instituições de Estados distintos no seio de organizações internacionais ou até de sectores distintos da sociedade. Na doutrina italiana esta intersecção entre interesses públicos, potencialmente conflituantes, recebe a designação de interesses públicos diferenciados do Estado.³

O quadro previamente traçado, afere também os seus fundamentos ontológicos, numa perspetiva intimamente relacionada com as tipologias macro de Estado, que constatamos ao analisar o devir histórico do direito e das suas instituições. Assim, genericamente, podemos apontar a existência de dois grandes modelos de Estado, que aportam distintas consequências ao nível das suas práticas administrativas e da organização das suas instituições. Um Estado autocrático, mais agressivo na relação mantida com os administrados,⁴ em que a Administração Pública - AP⁵ - enquanto seu instrumento, se caracteriza pela prática de atos administrativos unilaterais. É o caso da expropriação por utilidade pública, que sob uma perspetiva jurídico-administrativa contemporânea, restringe direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. É o caso do art.º 62.º da Constituição da República Portuguesa – doravante - CRP - relativo ao

² Com a intervenção da TROIKA em Portugal, a redução do défice e da própria dívida pública passou a ser uma questão de interesse público.

³ MONTEIRO, Cláudio, “Urbanismo e interesses públicos diferenciados. O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas”, *Revista de Direito Local e Regional* (4), 2008, p. 2.

⁴ Numa fase posterior da evolução da ciência da organização administrativa, tidos como utentes (New Public Management) ou clientes (New Public Service).

⁵ CF. AMARAL, Freitas do Curso de Direito Administrativo, Vol. I, Almedina, 4ª edição, Coimbra, 2016, p. 32-33 e REBELO de SOUSA, MARCELO e SALGADO de MATOS, ANDRÉ, Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais, Tomo I, Publicações Dom Quixote, 3ª edição, Lisboa, 2016, p. 44-52. Distinção entre Administração Pública em sentido orgânico ou objetivo e administração pública em sentido subjetivo ou material.

direito de propriedade privada. Esta garantia de defesa e proteção numa esfera jurídica dos privados, deixa entrever uma outra dimensão associada, a de que esses direitos, liberdades e garantias não são universais ou anistóricos e podem ser ponderados quando em relação ou conflito com outros interesses públicos.

Numa base argumentativa, social e juridicamente quase que oposta, constatamos o Estado Social de Direito (Democrático). Mais atento e respeitador das posições subjetivas dos administrados e sobre o qual recai o dever de fundamentar os seus atos, assumindo para o efeito o contrato como forma de relação jurídico-administrativa preferencial com as demais partes intervenientes.⁶ A esta dinâmica de transformação sociojurídica, tem não só correspondido o incremento do rol dos direitos, liberdades e garantias dos administrados e a densificação da sua materialidade jurídico-interpretativa, como também, uma distinta conceção jurídico-legal do conceito indeterminado de interesse público. O que é, portanto, um Interesse Público? Procuraremos esclarecer.

Face ao enquadramento anterior, em que constatamos existir uma tendência para equiparar - em nome da justiça, proporcionalidade, legitimação da autoridade do Estado e promoção da transparência da sua boa administração - as relações do Estado com as entidades públicas, privadas e do terceiro setor - assume-se como imperativo constitucional e elo vital da República democrática entre sociedade e Estado, o interesse público. Deste interesse público que se impõe como objetivo da gestão da coisa pública, resulta a necessidade de desenhar pela via legislativa, diferenciadas formas de o prosseguir.⁷ Desta arquitetura necessariamente constitucional da Administração Pública, resulta não só a ciência da organização administrativa, mas também, a aplicação de modelos de *governance* tidos como os mais adequados para prosseguir as finalidades impostas constitucionalmente e por si legitimadas, quanto à sua constituição como objeto de interpretação e densificação a realizar pelo legislador.

1.2 – Estado autocrático e Estado Social.

Recuando no tempo e suas estórias, podemos afirmar que o Estado centralizado e autocrático, assume como seu paradigma máximo o modelo Napoleónico de Administração,⁸ enquanto, que, o Estado social, revelando uma relação com os administrados de cariz tendencialmente prestacional⁹, surge com maior fulgor na Europa, no período subsequente ao fim da II guerra mundial. Um dos seus exemplos é o plano Marshall, decorrente da necessidade de recuperação dos tecidos

⁶ Este tema será aprofundado com maior detalhe, ainda no decorrer desta introdução.

⁷ AMARAL, Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 4ª edição, Coimbra, 2016, p.45: "Nessa perspectiva, muitos autores, há que, apostados em sublinhar o contraste entre o século XIX e o século XX, consideram que a evolução se fez do liberal para o social, do abstencionismo para o intervencionismo económico, do Estado-autoridade para o Estado-proteção, da Administração como mero aparelho incumbido da execução da lei para a Administração como conjunto de entidades promotoras do bem-estar, do Estado-guarda-noturno para o Estado-providência." Neste sentido, não podemos estabelecer fronteiras estanque que delimitem ou separem a dinâmica de transformação administrativa dos sistemas de governação ou estruturação dos poderes em determinados momentos. Nomeadamente as monarquias - dentro destas as absolutas ou liberais - as repúblicas, os conceitos de estado-nação e estados de direito democrático, as ditaduras/Estados déspotas, bem como as correntes económicas mais ou menos intervencionistas e mais ou menos liberais. Assim como, não podemos extrapolar conclusões que excluam fenómenos como a industrialização, a crescente urbanização, conseqüente desruralização e globalização. Outros aspetos históricos de carácter mais icónico são também espelhos deste jogo de influências recíprocas, que promovem a transformação de estruturas e subestruturas, neste caso a administração pública. Tal, pode ser constatado com recurso ao exemplo da revolução francesa e suas conseqüências no âmbito do contrato social.

⁸ "essência do modelo napoleónico assentava na unidade de comando a qual era garantida pela via administrativa. O modelo weberiano, em parte compatível com este, introduz, porém, o comando político pela via da legitimação eleitoral. O que mudou terá sido o modo de produção de regras, mas a sua essência manteve-se assente no princípio da unidade de comando." Cf. LOPES, Albino e RODRIGUES, Carlos, "A Modernização da Administração Pública passa por uma Revolução Burocrática", in *Lusíada. Economia & Empresa*, Lisboa, n.º 10/2010, p.100.

⁹ Cf. REBELO de SOUSA, Marcelo e SALGADO de MATOS, André, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Publicações Dom Quixote, 3ª edição, Lisboa, 2016, p. 101.

económicos e sociais europeus, devastados pela guerra e que urgia recuperar. De forma contrastante com a do Estado social, a ideologia que mais recentemente vem proclamando a necessidade de menos Estado, melhor Estado, permite inclusivamente a participação dos particulares no exercício de funções administrativas, outrora exclusivas daquele. Estamos perante um paradigma de organização administrativa em que os privados passam a poder atuar como agentes dedicados à prossecução do interesse público, não obstante, estarem, no âmbito desse seu exercício de funções, vinculados ao Direito Administrativo e por seu intermédio ao constitucional. Tal morfologia administrativa, constitui-se ainda hoje como objeto de acalorados debates doutrinários e políticos. De um lado argumenta-se que o interesse privado – orientado por uma retórica capitalista de acumulação de capital e obtenção de lucro – é na sua essência incompatível com a prossecução do interesse público, do outro, que a gestão privada é aquela que melhores resultados atinge, mesmo quando exercida tendo em vista a prossecução do interesse público. A eficiência e a eficácia, justificariam o deslocamento da atividade administrativa da esfera pública para a privada.

2 – Descentralização e desconcentração. Menos Estado, melhor Estado; a externalização e o interesse público

Paralelamente, e numa outra dimensão da organização administrativa em Portugal, constatamos a existência duma administração direta e indireta. Integram a Administração direta do Estado,¹⁰ os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direção do respetivo membro do Governo. Nestes, incluem-se os serviços de cujas atribuições decorram o exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado ou o estudo, conceção, coordenação, apoio e fiscalização de outros serviços administrativos. Esta Administração direta pode descentralizar serviços e funções, pelo que, a descentralização, enquanto ferramenta de organização administrativa, ocorre quando são criados pela via legislativa, instituições – como as fundações – que não mantêm qualquer relação de hierarquia com os serviços centrais, sendo designadas por Administração indireta. Ao invés, a desconcentração corresponde sumariamente à distribuição de atribuições e competências no âmbito da mesma pessoa coletiva. A descentralização¹¹ e a desconcentração,¹² são conceitos operacionais que começam a ser estimulados com maior vigor, quando vinga o arquétipo que sublinha a ideia de menos Estado, melhor Estado, sendo ambos orientados por critérios de eficácia e eficiência no exercício da função de administrar

¹⁰ Atualmente, os princípios e as normas a que deve obedecer a administração direta do Estado encontram-se definidos pela Lei n.º 4/2004 - Diário da República n.º 12/2004, Série I-A de 2004-01-15 - Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado.

¹¹ Descentralização de 1º grau (quando resulta direta e imediatamente da Constituição ou da lei) ou de 2º grau (quando resulte de um ato de administração habilitado por lei).

¹² A desconcentração consiste num "sistema em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais permanecem, em regra, sujeitos à direção e supervisão daquele". Este princípio encontra hoje cabimento no art.267º n.º 2 CRP.

Existem 3 critérios de descentralização. Quanto ao:

- Nível central ou nível local (conforme se inscreva no âmbito dos serviços da Administração central ou no âmbito dos serviços da Administração local;

- Grau de desconcentração (podendo ser absoluto ou relativo – conforme a intensidade desta);

- Formas de desconcentração (originária ou derivada, conforme resulte imediatamente da lei, repartindo a competência entre o superior e os subalternos, ou, carecendo de permissão legal, só se efetiva mediante um ato específico praticado para o efeito pelo superior).

A desconcentração derivada consiste na delegação de poderes, prevista no art.44º nº 1 do CPA, sendo o "ato pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite, de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem atos administrativos sobre a mesma matéria" - para tal é sempre necessário que haja uma lei de habilitação (lei que prevê expressamente a faculdade de delegar poderes). Disponível em <https://st16direitoadministrativo.blogs.sapo.pt/organizacao-e-funcionamento-da-6332>, acessado a 24-10-2018.

a *coisa pública*. Tendo sempre por referência o Estado central¹³, uma envolve hierarquia, enquanto, que, a outra, superintendência e tutela. A descentralização, pode igualmente operar através da externalização de serviços ou da concessão, instrumentos jurídicos privilegiados para colocar nas mãos de privados a tarefa de administrar, tal significando, portanto, que pode ser realizada dentro do sector público, privado ou no âmbito do chamado terceiro sector.

Assim, de uma forma distinta do Estado Liberal - mais ou menos intervencionista, consoante os condicionalismos históricos – a ideologia de menos Estado, melhor Estado, abre, sob esta perspetiva, as portas à participação dos particulares nas funções de administração do Estado, sendo nesse caso e como já foi dito, regulada pelo direito administrativo e não pelo direito civil. Esta Administração a que podemos chamar de moderna, encara a partir de dada altura os contratos atípicos de cooperação entre Estado e privados como o seu meio de atuação preferencial – refletindo um conteúdo politicamente ideológico decorrente da mundialização. São claras as consequências. Partimos de seguida para um aprofundamento da sua estrutura jurídica e legal.

3 – A complexificação da Administração Pública e a atomização de centros decisórios. A vinculação ao bloco de legalidade.

A Administração Pública em sentido orgânico– AP¹⁴ - ao partilhar certas funções com os privados¹⁵ – vide n.º 3 do art.º 2.º do Código do Procedimento Administrativo - doravante CPA - tende a ser menos impositiva, garantindo-se nos termos do n.º 1, n.º 2 e n.º 3 dos artigos 18.º e 2.º da CRP – Constituição da República Portuguesa - o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como o acesso dos cidadãos à participação no processo administrativo. Tal participação dos cidadãos, pode ocorrer, por exemplo, através da realização de acordos endoprocedimentais - artigo 57.º CPA, decorrentes do princípio da adequação procedimental consagrado no artigo 56.º do CPA - através dos quais, e com a participação dos interessados, é possível chegar-se a acordo e terminar desde logo, o processo administrativo em curso. Essa alteração na dogmática jurídica e da lei, está desde logo patente num conjunto de comandos operacionais plasmados em sede de constituição e que, convocam a ponderação dos interesses públicos e entre estes e os interesses privados.¹⁶

Na medida em que a AP visa precisamente a realização dos fins do Estado, ou seja, a satisfação do interesse público, a sua atuação deve respeitar por exemplo, o princípio da proporcionalidade – que se subdivide em três subprincípios; adequação,

¹³ “Apesar de tudo, parece que não há uma verdadeira articulação entre a Administração Central e a Administração Autónoma, simultaneamente, também a participação das comunidades nos assuntos que lhes dizem respeito, surge como uma necessidade, que não tem tido resposta. Com efeito, releva concretizar a Descentralização. Contudo, em Portugal, de acordo com dados da OCDE, a despesa da Administração Local no total da Administração Pública em 2011 era dez pontos percentuais inferior à média da União Europeia, estando aquém dos objetivos traçados e das intenções constitucionais e legais.” Cf. DUARTE, Bruna Alexandre, “Descentralização Administrativa; Novos Caminhos, Novas Realidades”, Dissertação de Mestrado, FDUL, 2016, p. 11.

¹⁴ CF. AMARAL, Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 4ª edição, Coimbra, 2016, p. 32-33 e REBELO de SOUSA, MARCELO e SALGADO de MATOS, ANDRÉ, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Publicações Dom Quixote, 3ª edição, Lisboa, 2016, p. 44-52. Distinção entre Administração Pública em sentido orgânico ou objetivo e administração pública em sentido subjetivo ou material.

¹⁵ Cf. REBELO de SOUSA, Marcelo e SALGADO de MATOS, André, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Publicações Dom Quixote, 3ª edição, Lisboa, 2016, p. 51-52.

¹⁶ CF. AMARAL, Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, 4ª edição, Coimbra, 2016, p. 44. “Se agora quisermos reformular e completar, à luz das últimas considerações expendidas, a definição que acima demos de “administração pública em sentido material ou objetivo”, podemos dizer que ela é a atividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direção ou fiscalização do poder político, desempenham em nome da coletividade a tarefa de prover à satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social, nos termos estabelecidos pela legislação aplicável e sob o controlo dos tribunais competentes.”

necessidade e proporcionalidade em sentido estrito ou justa medida.¹⁷ Na verdade os fins do Estado, convergem no plano teórico com a ideia de interesse público, daí que o anterior princípio reflita essa relação e a ponderação de que devem ser objeto. Não obstante, a AP é ela própria, constituída atualmente por uma multiplicidade de Administrações, deixando entrever uma crescente complexidade de imbricamentos na sua orgânica e procedimentos. Tal evolução, resulta também, do dinamismo social e jurídico incorporado a partir do Direito da União Europeia – doravante DUE - e do Direito Internacional, artigo 8.º da CRP. Essa complexificação, reforça a necessidade da sua subordinação à lei nos termos do estatuído pelo n.º 2 do art.º 266º da CRP. Nestes termos, manda a lei, que a AP se encontre¹⁸ permanentemente vinculada à realização do interesse público nos termos do n.º 1 do art.º 266.º da CRP.

Esta evolução, no entender de Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos,¹⁹ pode ser exemplificada com recurso ao princípio da desburocratização, consagrado no n.º 1 do art.º 267º da CRP, articulável com o artigo 10.º do CPA sob a epígrafe – princípio da colaboração com os particulares - e o artigo 11.º - princípio da participação - em que surgem como exemplos da estrutura sistémica do código supra, os artigos 57.º e 58.º, aos quais, podemos acrescentar a audiência prévia - artigo 100.º - ou a consulta pública- artigo 101.º.²⁰ Segundo os mesmos autores, a desburocratização encontra-se intimamente correlacionada com o princípio da prossecução do interesse público e com o princípio do respeito pelas posições jurídicas subjetivas dos particulares. São ainda devidamente sublinhados, o princípio da aproximação da administração às populações²¹ e o princípio da descentralização²², que Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos concebem como apresentando inúmeras vantagens; nomeadamente, uma maior celeridade e eficiência da administração, a sua democraticidade e a participação dos interessados (cidadãos). Não obstante, estes ilustres juristas, apontam também algumas desvantagens supervenientes, a saber, a multiplicação de centros decisórios, da proliferação exponencial de patrimónios autónomos e a dificuldade em cumprir as exigências da gestão financeira.²³

Estas cautelas revelam-se pertinentes e devem ser aplicadas na análise à estrutura e funcionamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia – doravante FCT IP a principal agência de financiamento científico em Portugal. Ora a multiplicação dos centros decisórios, não é exclusivo da administração nacional, ela vem ocorrendo também a um nível global e remete-nos para uma dimensão trans ou paraestatal das administrações. Essa complexificação, recorda-nos a necessidade do reforço das garantias dos cidadãos face às várias formas de se conceber a prossecução do interesse público através das múltiplas formas de organização da AP

¹⁷ AMARAL, F, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina: Coimbra, 2016, p. 32: “É o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como as demais pessoas coletivas públicas, e de algumas entidades privadas, que asseguram em nome da coletividade a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar.” O princípio da proporcionalidade subdivide-se em três subprincípios; adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito ou justa medida.

¹⁸ Cf. SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, Salgado, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, Publicações D. Quixote, 3ª Edição, Lisboa, 2008, p. 47-48.

¹⁹ SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, 3ª Edição, 2016, p. 143.

²⁰ Concretizam ainda o princípio da desburocratização a alínea e) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 135/1999, de 22 de abril e o Decreto-Lei n.º 28/2000, de 13 de março, ambos legislando no sentido de simplificar os procedimentos administrativos.

²¹ SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, 3ª Edição, 2016, p. 144. Cf. artigo 267º, n.º1 e n.º 2 da CRP, e artigo 10.º do CPA.

²² SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, 3ª Edição, 2016, p. 145. Cf. o n.º 2 do artigo 267º da CRP.

²³ SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Lisboa, D. Quixote, 3ª Edição, 2016, p. 147.

– cada vez mais interdependentes - destacando-se neste quadro e a título de exemplo, o dever de fundamentação das decisões – artigos 152.º e 153.º do CPA.

Não menos importante para o quadro que vem sendo traçado, é o facto da própria AP adotar mecanismos de controlo interno do mérito dos seus procedimentos e decisões – apreciação vedada aos tribunais – com o intuito, por exemplo, de promover a efetividade do respeito pelo princípio da boa administração, consagrado no art.º 5.º do CPA e no art.º 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.²⁴

4- Governance e a organização administrativa

Todavia, devemos ressaltar que nem sempre foi assim. Historicamente, as administrações que servem os Estados, observaram diferentes procedimentos,²⁵ sendo por isso classificadas de forma distinta. Esta evolução jurídico-social dos Estados e da sua forma de atuar, revela-se na contemporaneidade, indissociável dos mais recentes modelos de *governance*, que em Portugal são introduzidos com maior vigor e intensidade, após a adesão à então CEE – Comunidade Económica europeia, posteriormente UE. Esta adesão a uma organização paraestatal e as vinculações dela, decorrentes, implicou que o Estado português se reestruturasse e em grande parte, tal ocorreu através da produção legislativa, revisão da existente e transposição de normas europeias. Esta transposição de normativos e a implementação de novos modelos de *governance*, vêm reforçar os princípios de mercado, da atividade comercial privada, da concorrência e a promoção da transparência no quadro jurídico português.

Em termos teóricos, a administração pode ser concetualizada como agressiva (Eingriffsverwaltung), prestacional (Leistungsverwaltung) e infraestrutural (Infrastrukturverwaltung). A primeira assume como seu exemplo mais típico, os atos de expropriação ou de liquidação de um imposto, a segunda, o pagamento de um subsídio de desemprego ou a emissão de uma licença para construção e a terceira, assenta num modelo de maior abstração, consubstanciado, por exemplo, num plano urbanístico ou económico. Como argumentam Marcelo Rebelo de Sousa e Matos Salgado, esta taxonomia não deve ser objeto de excessiva valorização no plano

²⁴ O Direito da União Europeia também consagra o princípio da boa administração no art.º 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - CDFUE. Cf. MONCADA, Luís, *Código do Procedimento Administrativo, anotado*, Edições Quid Juris, Lisboa, 2017, p. 85.

²⁵ Neste quadro e, não obstante, “o impulso fundacional” ser algo de inerente à condição do ser-se humano, a verdade é que da antiguidade pré Grega e Romana não existem registos credíveis sobre a sua estruturação social, jurídica ou religiosa. Será necessário aguardar por um período histórico posterior, para conseguirmos vislumbrar um *jus fundacional* em germinação.²⁵ Enquadrado nos estudos acerca da personalidade coletiva, apura-se no período grego a existência da figura da fundação autónoma.²⁵ Neste caso a existência de um património estava afeto à realização de finalidades religiosas e os custos de administração eram imputados a uma comunidade. Segundo Domingos Farinho, parece ser difícil extrapolar relativamente à existência, à época, de fundações autónomas, ou seja, personalizadas.²⁵ Não obstante, podemos afirmar com alguma propriedade que, encontramos no Estado Grego a semente da separação de poderes e do controlo administrativo e judicial dos órgãos mais relevantes da Administração Pública, assim como, a origem do instituto da delegação de poderes.²⁵ De um modo geral, podemos caracterizar a Administração Pública do Estado Grego,²⁵ como sendo de reduzida expressão territorial, visto estarmos perante a figura jurídica de Estados que são Cidades-Estado – pólis – nas quais, os cidadãos se constituem como centro da vida política. O seu grande contributo para a ciência política e organização administrativa, residirá certamente no aparecimento do conceito de Democracia, pés embora, não fosse extensível a todas as cidades-Estado. Atenas será a expressão maior deste conceito em construção, enquanto, que, no polo oposto, podemos constatar a cidade-Estado de Esparta, onde a Democracia não encontrava acolhimento.²⁵ Salientamos ainda, o facto de podermos vislumbrar no Estado Grego, a génese do Direito Constitucional, que como veremos adiante, se revela de suma importância na delimitação do âmbito do *jus fundacional*. Embora existisse liberdade de participação política, a liberdade individual dos seus cidadãos é reduzida, assim como são as suas garantias face à atuação do Estado. Assim, se é verdade que o estado Grego se revelou fonte de inovadores conceitos jurídico-políticos, também o é, que, alguns autores, deduzem da sua reduzida dimensão e escassa profissionalização da função administrativa, uma das razões para o declínio das Cidades-Estado e do próprio Estado Grego.²⁵ Em sentido confluente, Marcelo Rebelo de Sousa e Matos Salgado apontam a “menor dimensão humana e projeção geográfica como uma das características da Administração Pública Grega, que lhe conferia uma existência insipiente.”²⁵ Quando foi necessária uma resposta cabal ao nível da Administração Pública, que acompanhasse a evolução do Estado Grego, esta não se revelou capaz de o fazer.

prático, visto que, expressa apenas uma tendência constatável num ou noutro caso concreto, sendo impossível compartimentar com rigor a função/atividade administrativa, em função destes critérios. Esta tipologia contribuirá sem dúvida para uma perspetivação interpretativa e heurística do procedimento administrativo, não obstante, não possibilitará, análogo processo hermenêutico do direito administrativo, enquanto ramo do direito público. Sublinhe-se que, no entender destes autores, um só ato administrativo pode refletir dimensões combinadas destas concetualizações teóricas de Administração Pública. Não obstante, consideramos, que no plano teórico, a variante taxonómica que mais facilmente pode ser isolada das restantes, parece ser a administração agressiva, na medida em que, reflete uma dimensão do Estado que apenas é assumida em última instância e ainda assim, na atualidade, sempre vinculada ao bloco de legalidade ou seja, apenas pode ser exercida de modo não arbitrário. Historicamente, revela-se, no entanto, um modo de proceder tipificante de outras administrações de pendor mais centralizado e autoritário, como foi o caso do modelo Napoleónico.

Verificamos, portanto, através da exposição que temos vindo a realizar, que assistimos no panorama internacional a uma crescente relevância assumida por organizações e acordos internacionais como a UE, OCDE, ONU, OMC, NAFTA,²⁶ entre muitas outras, que justificaram o robustecer do direito internacional. Paralelamente, constatamos o papel liderante dos Estados Unidos na génese do atual modelo de *governance* política, económica e administrativa das sociedades e seu funcionamento. Esta conjugação de fatores, proporcionou o vingar dum arquétipo de governação segundo o qual se considera que a gestão privada é mais eficiente e eficaz, que a pública. Como consequência, nos últimos 50 anos espoletaram-se nos países industrializados processos de hibridização da gestão (pública/privada) e de fornecimento de bens e serviços a um *cliente* – o cidadão. Essas estruturas híbridas, mistas ou sincréticas – não raras vezes paraestatais -consubstanciam novas formas de governação assentes na contratualização do Estado com entidades terceiras. É por exemplo o caso das parcerias público/privadas ou das concessões. Esta dinâmica organizacional ao nível social e económico, fornece o mote para que novos rumos sejam traçados ao nível da *governance* política e administrativa.²⁷

Acresce à articulação entre Estado e privados, o desenvolvimento de novas tipologias orgânicas, vocacionadas para a defesa dos cidadãos e dos seus interesses constitucionalmente protegidos, promovendo a sua participação no processo administrativo, a sua defesa face à desproporcionalidade/assimetria dos poderes dirimidos entre estes e a administração e, a prossecução do interesse público constitucionalmente legitimado. Este exercício e organização da administração é hoje, em dia, fiscalizada de forma independente por entidades autónomas integradas na própria estrutura administrativa. Torna-se, pois, relevante, referir os artigos 266º, 267º e 268º da CRP, consagrados no seu título IX - Administração Pública. A proclamação constitucional de deveres e direitos dos cidadãos perante a administração, não só traduz uma viragem política e legislativa, como também, uma inovação ao nível dos princípios da boa administração.²⁸

²⁶ UE – União Europeia, OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, ONU – Organização das Nações Unidas, OMC – Organização Mundial do Comércio e NAFTA - North American Free Trade Agreement (já renegociado por Donald Trump).

²⁷ REIS, Aida Maria dos Santos, “Modelos de governação e parcerias público-privadas (PPP): o caso dos Clusters em Portugal”, ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012. “Esta situação representa uma nova forma de governação política e um instrumento estratégico alternativo para o Estado prosseguir o interesse público, que tem implicações nas formas de gestão pública e da organização clássica da administração pública.”

²⁸ Artigo 266º n.º 1 – “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.” Artigo 266º n.º 2 – “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça,

Neste enquadramento, verificamos que a complexificação da AP em Portugal, expressa por uma pluralidade de Administrações – entre as quais a fundacional – encontra correspondência com as práticas administrativas globais e transnacionais, embora, neste âmbito, possa ocorrer uma perceção mais concreta de insegurança jurídica. Como podemos constatar, através da interpretação dos comandos operacionais constitucionais, a entrada de Portugal na então CEE – em 1986, atual UE – comportou inúmeras alterações culturais, jurídicas e políticas que se estenderam desde a economia, à política e da AP, à ciência da Administração Pública e nomeadamente à principal agência de financiamento da investigação científica em Portugal – FCT IP, o que desde logo foi assegurado pela revisão constitucional de 1989. Acrescentamos ainda, e a título de exemplo, as fontes de direito internacional que imprimiram novos rumos à ordem jurídica nacional. Por exemplo, as várias convenções da UNESCO²⁹ relativas ao património cultural, a análise de parâmetros de desenvolvimento da cidadania realizadas pela OCDE ou a própria atividade desenvolvida pela CPLP,³⁰ entre outras organizações internacionais/transnacionais, nas quais Portugal move ou sofre influências.

5- Organização administrativa e a adaptação ao paradigma das decisões multilaterais e transnacionais

Estas dinâmicas geradoras de relações multilaterais no seio de organizações transnacionais, promoveram a abertura e integração do Estado português num sistema mundo globalizado, que questionou a necessidade de princípios como o da boa administração, participação, transparência, proteção de dados ou proporcionalidade, renovando quadros jurídicos que se tornaram de alguma forma, interdependentes. Sublinhamos ainda, que a globalização induz a imbricamentos jurídicos e sociais que não operam apenas ao nível das organizações ou acordos supra estatais, que se constituem como fontes de direito, mas, também com as cimeiras informais do G20,³¹ com as reuniões de presidentes dos bancos centrais nacionais europeus ou com as pressões do *Eurogrupo*. Estas conexões transnacionais, redundam num influenciar decisivo da relação entre Estados e entre estes e os seus cidadãos. Exemplificamos com as alterações promovidas ao Código da Contratação Pública ditadas por Diretivas da UE, promovendo novas dinâmicas de mercado no que concerne às regras da concorrência, transparência e externalização

da imparcialidade e da boa-fé.” O artigo 267º sob a epígrafe – Estrutura da Administração: Artigo 267º n.º 1 – “(...a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.” Artigo 267º n.º 3 – “A lei pode criar entidades administrativas independentes.” Artigo 267 n.º 5 – “O processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.” Artigo 267º n.º 6 – “As entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa.” O artigo 268º sob a epígrafe – Direitos e Garantias dos Administrados: Artigo 268 n.º 1 – “1. Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas.” Artigo 268º n.º 2 – “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas.” Artigo 268º n.º 3 – “Os atos administrativos estão sujeitos a notificação aos interessados, na forma prevista na lei, e carecem de fundamentação expressa e acessível quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos.” Cf. Artigos 152.º e 153.º do CPA. Artigo 268º n.º 4 – “É garantido aos administrados tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer atos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de atos administrativos legalmente devidos e a adoção de medidas cautelares adequadas.” Artigo 268º n.º 5 – “Os cidadãos têm igualmente direito de impugnar as normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos.”

²⁹ UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

³⁰CPLP - Comunidade de Países de Língua Portuguesa, por vezes palco de pressões diplomáticas, por exemplo o caso da presença como membro integrante da comunidade, da Guiné Equatorial.

³¹ G20 - é um grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo, a que se junta a União Europeia.

das funções do Estado.³² É neste sentido, que afirmamos, que a própria noção de interesse público a densificar pelo legislador, pode estar hoje em dia, sujeita a um maior número de variáveis a operar na tarefa da sua concretização, acompanhando transformações que resultam, inclusivamente, no reequacionar do conceito clássico de soberania dos Estados.

Gostaríamos ainda e complementando o temos vindo a expor, de realizar uma referência ao que consideramos terem sido os primeiros sinais de uma globalização dos efeitos de práticas administrativas transnacionais. No âmbito europeu – não dissociável das origens norte americanas dos modelos económicos e administrativos de *governance* atuais– pode-se constatar a existência de três períodos na implementação e desenvolvimento dos modelos/políticas de *governance* administrativa.³³ Num primeiro momento, as políticas e modelos que as sustentam estão intimamente relacionadas com a formação da Europa Comunitária - primeiramente Comunidade Europeia do Carvão e do Aço³⁴- que, paulatinamente, se foi tornando permeável à entrada de novos países e passível de absorver novas dinâmicas sociais, económicas, políticas e jurídicas que ocorriam num sistema mundo em constante busca por equilíbrios - inicialmente alicerçada numa agenda que procurava evitar novas guerras na Europa. O segundo período encontramos-lo nos anos 70,³⁵ em que a dinâmica em processo traduzia a expansão da regulação social na Europa, nomeadamente no domínio ambiental, cultural, da saúde, segurança e direitos do consumidor.

Em Portugal não podemos deixar de referir como paradigma dessa intervenção a criação do Sistema Nacional de Saúde pelo Dr. António Arnaut³⁶ no âmbito de uma AP de cariz mais prestacional. O terceiro período inicia-se nos anos 80, momento em que o paradigma socioeconómico da desregulação e da privatização começa a instituir-se. Como verificámos anteriormente, a CRP – mediante revisão em 1989 - consagra e acolhe os princípios de *governance* administrativa que vinham sendo aplicados desde há muito nos países anglo-saxónicos, sob a designação de New Public Management – NPM – assentes essencialmente, em arquétipos de eficiência e eficácia administrativa.³⁷ Na década de 80, as sociedades davam os primeiros passos no sentido do neoliberalismo e o NPM revelou-se uma das suas primeiras expressões ao nível das políticas públicas e dos modelos de governação. Este modelo de *governance* - enquanto paradigma com aplicação consensual nos países industrializados – solidifica-se com a ocorrência em 1989 do denominado consenso de Washington. Desse acordo, resultou o reforço duma orientação global assente no pressuposto de que o princípio do mercado livre e competitivo, é mais eficaz na promoção do crescimento económico.³⁸ Em torno desse paradigma económico emergente, surge a teoria da escolha pública³⁹ e a escola da nova economia política,

³² Diretivas da União Europeia 23/2014/UE, 24/2014/UE e 25/2014/UE.

³³ Neste enquadramento, a *governance* administrativa engloba a relação com os cidadãos e entre Estados, visto que mais não traduz do que as práticas desenvolvidas nesse âmbito.

³⁴ Em 18 de abril de 1951, a Alemanha e mais cinco países europeus fundam a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA ou Montanunion), o embrião da atual União Europeia.

³⁵ Relembramos por exemplo a convenção da UNESCO em Paris, no ano de 1972 que se pronunciou relativamente à exportação ou importação de bens culturais, essencialmente, os relativos a despojos de guerra e saques.

³⁶ Ministro do II Governo Constitucional, formado por coligação entre o PS e o CDS de Diogo Freitas do Amaral, coube-lhe a pasta dos Assuntos Sociais, tendo nessa qualidade lançado o Serviço Nacional de Saúde

³⁷ REIS, Aida Maria dos Santos, "Modelos de governação e parcerias público-privadas (PPP): o caso dos Clusters em Portugal", ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012, p 23.

³⁸ A liberalização dos mercados é uma das vertentes d globalização e acaba por ter acolhimento em Portugal, por exemplo no Código dos Contratos Públicos que transpõem as DC 23, 24 e 25 de 2014, essencialmente focalizadas na concorrência, transparência e APs paralelas (concessões), nomeadamente aquelas que são exercidas por privados.

³⁹ PEREIRA, Paulo Trigo, "A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?", in *Análise Social*, vol. xxxii (141), (2.º), 1997,p. 419-442 "Desde meados da década de 50 que tem vindo a desenvolver-se um importante programa de investigação conhecido por public choice, ou teoria da escolha pública, cujo principal objetivo é o de aplicar um método da ciência

bem como a sua teoria monetária,⁴⁰ ambas apostadas em reduzir o intervencionismo estatal, através do seu contrário, ou seja o reforço das privatizações. Neste âmbito, certos princípios podem ser considerados como estruturantes do NPM,⁴¹ designadamente, o da competição entre organizações públicas e entre estas e as entidades privadas - que desde logo já competiam entre si - o incremento das competências de decisão dos gestores de topo, assente na discricionariedade dos seus poderes, a definição de políticas públicas que ao serem implementadas, recorressem a cursos de ação mais direcionados à finalidade de dar a primazia à avaliação dos *inputs* ou do cidadão concebido como um utente que procura a realização de serviços e a satisfação de necessidades sociais, através dum serviço público e/ou privado de qualidade.⁴² Segundo DENHARDT e DENHARDT, 2000:

The New Public Management has championed a vision of public managers as the entrepreneurs of a new, leaner, and increasingly privatized government, emulating not only the practices but also the values of business.⁴³

Daí à NGP – nova gestão pública – foi um pequeno passo. O instrumento jurídico através do qual uma função tradicionalmente exercida pela administração pública central, passa a ser praticada por uma outra entidade, dela independente, designa-se por externalização e constitui um dos principais marcos da Administração Pública moderna.⁴⁴ De alguma forma, a atividade e a organização da AP passam a acompanhar dinâmicas de mercado.⁴⁵ A título de exemplo, acerca dos reflexos

económica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional.”

⁴⁰ “Até o início dos anos 1960, quase todo mundo parecia acreditar que as regulamentações governamentais faziam o que se esperava que fizessem: impedir que os consumidores fossem explorados pelas empresas. Até que um economista da Universidade de Chicago, George J. Stigler, percebeu que ninguém havia tentado medir o verdadeiro efeito das leis e regulamentações. Ele começou a medir e concluiu que as regulamentações ou não tinham efeito nenhum, ou tinham o efeito oposto ao pretendido. Stigler então, construiu o argumento revolucionário de que as regulamentações governamentais eram o resultado de lobby de grupos de interesses que queriam restringir a concorrência, elevar os preços, e obter uma posição privilegiada que não conseguiriam num mercado aberto. Stigler estimulou economistas de todas as partes dos Estados Unidos a medir os resultados de uma regulamentação atrás da outra, e sua análise foi confirmada. No início dos anos 1970 já era praticamente consensual entre os economistas que muitas regulamentações eram contraproducentes, e o movimento pela desregulamentação da economia tomou impulso. Seus principais alvos eram regulamentações econômicas. (...) Ele entrou na Universidade de Chicago em 1933. Tão importantes quanto os professores eram os alunos. Os melhores amigos de Stigler eram seus colegas Milton Friedman e W. Allen Wallis, que, por sua proximidade, eram chamados de “os três mosqueteiros” da escola de Chicago. Stigler, Friedman, Wallis e Homer Jones editaram uma coletânea de ensaios de Knight, publicada com o título *The Ethics of Competition* [“A ética da concorrência”] (1935).” Disponível em <http://ordemlivre.org/posts/biografia-george-j-stigler--6>, acedido a 23 de novembro de 2017.

⁴¹ Cf. em sentido complementar: ROSA, Daniela Cláudia Reis, “Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: - A adoção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação”, Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica De Lisboa, 2012.

⁴² A transposição dos modelos de boas práticas da gestão privada dos recursos humanos e financeiros para a esfera pública da atuação administrativa, a maximização do funcionamento dos mecanismos de mercado assente numa cada vez maior convicção na sua capacidade de criar riqueza e satisfazer consumidores, a criação de condições para a criação de parcerias com o sector privado - instituindo a contratualização e externalização como veículos privilegiados para a prestação de serviços públicos. Finalmente a avaliação dos serviços públicos – controlo do mérito - assente em parâmetros valorativos da eficiência, eficácia, economia – cursos de ação definidos em função do custo/benefício - e qualidade.

⁴³ DENHARDT, Robert B. e DENHARDT, Janet V. “The New Public Service: Serving Rather than Steering” in *Public Administration Review*, 2000. Cf. no mesmo sentido, AUCOIN, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1995, p. 573: “The “New Public Management” is an effort to accommodate new roles for government with new styles of public service.”

⁴⁴ Cf. RIBEIRO, Sérgio António, “Externalização dos serviços municipais: o serviço público como alternativa a si próprio”, Dissertação de mestrado em Administração Pública, Escola de Economia da Universidade do Minho, 2014: “In recent decades, New Public Management movement has influenced the introduction of structural and organizational reforms in local public sector in OECD countries, including Portugal. Services previously provided to community by local authorities themselves have been gradually externalized to the local enterprise sector and became assured and provided by a range of entities with an autonomous and diverse nature, varying, mainly, between autonomous entities belonging to the municipalities and inter-municipal entities that aggregated municipalities in a consortium around common goals.”

⁴⁵ Este conceito assume como exemplo típico o sector público empresarial do Estado – que em Portugal assume relevo após a revisão constitucional de 1989, sendo objeto de tratamento jurídico pelo Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro - momento em que, paralelamente, muitos dos serviços públicos eram objeto de externalização/terceirização e fornecidos pelo sector privado. Neste enquadramento, a terceirização pode assumir diversas formas, desde a empresarialização da função, ao outsourcing, até às sobejamente conhecidas parcerias público-privadas (PPPs). Neste processo o Estado deixa de ser um

práticos de toda esta dinâmica no CPA de 2015, destacamos o n.º 1 do artigo 2.º que consagra a aplicação do CPA a todas as entidades, independentemente da sua natureza, ou seja, o critério de aplicabilidade recai sobre a função exercida e não sobre a natureza da entidade.⁴⁶ A esse deslocamento da atividade pública para a esfera privada, corresponde um reforço dos direitos e garantias dos administrados - vide os artigos 58.º, 60.º e 120.º - impondo-se que a administração deva proceder a quaisquer diligências necessárias, para que seja tomada uma decisão legal e justa.⁴⁷ E, ainda no âmbito do novo CPA, a criação de balcões eletrónicos que aproximem e desburocratizem a relação entre administração pública e administrados, nomeadamente através do n.º 1 do art.º 14º, n.º 1 do art.º 61.º, art.º 62.º, n.º 1 do art.º 63 e art.º 64º. Como podemos constatar, às dinâmicas de externalização de funções da AP portuguesa, tem correspondido um incremento das garantias das posições subjetivas dos administrados. Mas, mais do que somente isso, no plano da organização da AP, tal, exigiu profundas mudanças na lei, na organização em si e na atividade administrativa a ser exercida, mantendo, contudo, uma trave-mestra do sistema, o interesse público e prosseguir.

6 – Conclusão

Toda a evolução constatada na Administração Pública, não só denota influências determinantes dos modelos económicos vigentes e dominantes, os quais, como tal não são indissociáveis de ideologias políticas contextualmente atuantes e em grande parte resultantes de um processo de imbricamentos/interdependências múltiplas a que se convencionou chamar por globalização. Outros, chama-lhe mundialização, indiferente para o caso.

Tal, passa a conceber o interesse público como foco da realização da atividade da AP e nesse sentido o cidadão tende a ser concebido sob um ponto de vista formal não como apenas um titular de deveres para com ela, mas sim como primeiramente, um utente e depois como um cliente que procura a realização de um serviço que está integrado na missão de realização do interesse público por parte do Estado e sua Administração Pública. Neste sentido, deveremos dizer que no caso da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, a comunidade científica se torna na sua clientela de eleição e a sua missão é a realização do interesse público do tornar Portugal numa referência internacional em ciência, tecnologia e inovação e assegurar que o conhecimento gerado pela investigação científica é plenamente utilizado para o crescimento económico e o bem-estar dos cidadãos. Ou seja, através da prestação de serviços à comunidade científica assiste-se à prossecução do interesse público do crescimento económico e o bem-estar dos cidadãos.

A evolução da Administração Pública decorre de imbricamentos entre os Direitos nacionais e os Direitos de origem transnacional das organizações a que cada país pertence, o que aliás é desde logo patente como múltiplas fontes de Direito se intersejam num plano global negociado. Contudo, no plano nacional e em sede do Decreto-Lei nº 4 de 2015 de 17 de janeiro e para concluirmos a partir do ponto em que

prestador direto de serviços e assume o papel de regulador e fiscalizador da prestação de bens e serviços públicos. Todavia, convém sublinhar que mesmo no âmbito do NPM se evoluiu por linhas orientadoras diversas, nomeadamente, o Modelo de Eficiência ou Modelo de Mercado, o Modelo de Downsizing, Descentralização e Flexibilidade e finalmente, o Modelo de Excelência ou de Qualidade Total. Aliás um mix constatável no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE- aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005. O PRACE é também revelador da crescente influência externa, leia-se privada e híbrida, na AP nacional.

⁴⁶ Aula da Doutora Ana Gouveia Martins de 3-4-2018 e palestra de Freitas do Amaral disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=HcH6ub3NZbk>, acedido a 6-4-2018.

⁴⁷ Freitas do Amaral disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=HcH6ub3NZbk>, acedido a 6-4-2018, considera esta referência em três artigos distintos, um exagero que leva a que a violação do princípio da justiça seja equiparada à violação da Lei, visto que o código civil estatui que os cidadãos tem que respeitar a Lei, mesmo quando ela se revele injusta.

iniciámos, o mesmo proclama no seu artigo 4.º que compete aos órgãos da Administração Pública prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Referências:

AMARAL, FREITAS do, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina 4ª edição, Coimbra, 2016.

AUCOIN, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1995.

DENHARDT, Robert B. e DENHARDT, Janet V. “The New Public Service: Serving Rather than Steering” in *Public Administration Review*, 2000.

DUARTE, Bruna Alexandre, “Descentralização Administrativa; Novos Caminhos, Novas Realidades”, Dissertação de Mestrado, FDUL, 2016, p. 11.

FARINHO, Domingos Soares, “Para além do bem e do mal: as fundações público-privadas”, in *Estudo em Homenagem ao Prof. Doutor Freitas do Amaral*, Vol. I.. Coimbra editora, 2006.

FARINHO, Domingos Soares, “Fundações e Interesse Público; Direito Administrativo Fundacional – Enquadramento Dogmático”, Almedina, Coimbra, 2014.

FARINHO, DOMINGOS SOARES, “As Fundações Públicas em Portugal” in AMADO GOMES ET AL., *Organização Administrativa; Novos Atores, Novos Modelos*, AAAFDL Editora, Vol. II, Lisboa, 2018.

<https://st16direitoadministrativo.blogs.sapo.pt/organizacao-e-funcionamento-da-6332>, acedido a 24-10-2018.

LOPES, Albino e RODRIGUES, Carlos, “A Modernização da Administração Pública passa por uma Revolução Burocrática”, in *Lusitana. Economia & Empresa*, Lisboa, n.º 10/2010, p.100.

MONCADA, Luís, *Código do Procedimento Administrativo, anotado*, Edições Quid Juris, Lisboa, 2017.

MONTEIRO, Cláudio, “Urbanismo e interesses públicos diferenciados. O novo regime de consultas a entidades externas nos procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas”, in *Revista de Direito Local e Regional* (4), 2008.

PEREIRA, Paulo Trigo, “A teoria da escolha pública (publicchoice): uma abordagem neoliberal?” in *Análise Social*, vol. xxxii (141), (2.º), 1997.

REBELO de SOUSA, MARCELO e SALGADO de MATOS, ANDRÉ, *Direito Administrativo Geral; Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I, Publicações Dom Quixote 3ª edição, Lisboa, 2016.

REIS, Aida Maria dos Santos, “Modelos de governação e parcerias público-privadas (PPP): o caso dos Clusters em Portugal”, ISCTE, Dissertação de mestrado em Gestão e Políticas Públicas, 2012.

RIBEIRO, Sérgio António, “Externalização dos serviços municipais: o serviço público como alternativa a si próprio”, Dissertação de mestrado em Administração Pública, Escola de Economia da Universidade do Minho, 2014

ROSA, Daniela Cláudia Reis, “Redesenho Organizacional na Administração Pública Portuguesa: - A adoção do PRACE no Ministério da Economia e da Inovação”, Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas Universidade Técnica De Lisboa, 2012.

Stigler, Friedman, Wallis e Homer, Jones, *The Ethics of Competition* [“A ética da concorrência”] (1935).” Disponível em <http://ordemlivre.org/posts/biografia-george-j-stigler--6>, acedido a 23 de novembro de 2017.