

**apa**

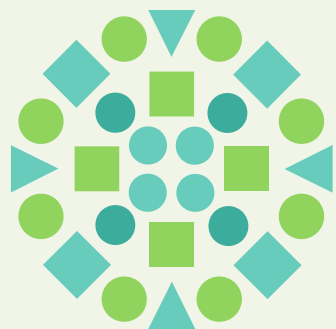
agência portuguesa  
do **ambiente**



# Trabalhar na Administração Pública

Divisão de Recursos Humanos e Formação

Janeiro 2024



**apa**

agência portuguesa  
do **ambiente**



**Este documento pretende ser um auxílio para a compressão do que é a Administração Pública e, no seu âmbito, o que se faz e como deve ser feito.**

**A sua leitura não dispensa porém a consulta de outros elementos, em especial da diversa legislação aplicável.**



**A APA - Agência Portuguesa do  
Ambiente**



## A APA

A Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. é a **Agência do Estado** que tem como **missão** a gestão integrada das políticas ambientais e de sustentabilidade, assim contribuindo para um elevado nível de proteção e valorização do ambiente através da prestação de serviços de qualidade aos cidadãos.

A APA é um Instituto Público, integrado na Administração Indireta do Estado, tutelada pelo Ministério do Ambiente e da Ação Climática.

Para saber mais: Lei Orgânica - Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 55/2016, de 26 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 108/2018. Estatutos Portaria n.º 108/2013, de 15 de março e alterados pela Portaria n.º 170/2019, de 31 de maio;





**ESTADO e ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA**

**Estado?**

**Administração Pública?**

➤ O que significam estes conceitos?



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mas afinal o que é o **Estado** e quando é que o conceito surgiu?

Num sentido amplo, existe ESTADO desde que existem sociedades organizadas, ou seja, há milhares de anos!

Porquê?

As pessoas juntam-se para garantir a segurança contra ameaças externas e para regular as relações entre si. O Estado é portanto um produto da sociedade.

E a noção de Estado que hoje conhecemos?

O conceito de Estado não é imutável, e tem evoluído em cada período histórico, correspondendo a cada período um modelo de Estado distinto que se ajusta ao contexto político, económico e social, em função de fatores como cultural, recursos naturais, oportunidades de comércio e distribuição de poder.

O percurso evolutivo do Estado, ficou marcado por diversas configurações, formas, dimensões, funções e aceções que variaram espacial e temporalmente, assistindo-se a Estados mais ou menos presentes na sociedade no decorrer da história.



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A construção do conceito ao longo do tempo originou uma miríade de significados de Estado, sendo possível identificar 3 características comuns:

- Carácter territorial
- Sentimento de pertença nacional
- Governação por uma autoridade centralizada capaz de elaborar, aplicar e garantir a lei

E quais são as funções do Estado?

As funções do Estado dependem do contexto histórico, cultural, social e político e mudam ao longo do tempo. No período medieval, o Estado exercia o controlo do monopólio da violência, e atualmente o Estado acompanha o cidadão da sua nascença à morte, o que conhecemos como Estado-Providência.

O Estado surge da sociedade e tem como papel principal a manutenção do seu funcionamento, minimizando os conflitos sociais entre indivíduos.





# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

E como atua o Estado?

A atuação do Estado opera-se através de um conjunto de instituições e instrumentos:

## ➤ **A ADMINISTRAÇÃO (PÚBLICA).**

Como o Estado, a Administração Pública é o reflexo da sociedade e das suas escolhas, e é um conceito indissociável da evolução do Estado que tem sofrido alterações ao longo da história, adaptando-se às necessidades e reivindicações da sociedade.

Desde o Império Romano (27 a.C. – 476 d.C.) que se conhecem diversas definições para o conceito de administração, onde as atividades recebiam denominações:

- *Dominare* – posição do Imperador
- *Imperare* – poderio militar
- *Regnare* – a prática dos atos pertencentes ao poder real



A series of teal-colored vertical lines, symbolizing a list or structure.



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

E a Administração Pública como conhecemos hoje?

A Administração Pública não vingou no sistema feudal (idade média) e no absolutismo (monarquias).

Apenas com a transição para o Estado Liberal (liberalismo) no século XVII, e com a instituição do primado do direito, o reconhecimento da esfera individual e a subordinação do Estado ao princípio da legalidade, a Administração Pública como hoje a conhecemos se consolidou, ganhando estatuto desde então.



A teal-colored icon consisting of three vertical wavy lines.



## Conceitos de Estado e Administração Pública

As noções de Estado e de Administração Pública sofreram alterações ao longo do tempo em função de diversos fatores.

Importa, contudo, estabelecer alguns conceitos essenciais de Estado e de Administração Pública.



A teal-colored icon consisting of three vertical wavy lines.



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de **Estado** tem vários significados.

Vejamos quais são as aceções mais comuns:

- Estado Internacional (Estado = Entidade soberana)

O Estado é uma entidade soberana, detentora de direitos e deveres na esfera internacional.

- Estado Constitucional (Estado = Povo + Território + Poder Político)

O Estado é a comunidade de cidadãos de um determinado território e que assume uma forma política para prosseguir os seus fins.

- **Estado Administração (Estado = Entidade pública)**

O Estado é a pessoa coletiva pública que desempenha, sob direção do governo, a atividade administrativa destinada à satisfação das necessidades coletivas (segurança, cultura, bem-estar).



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O **Estado** (administração) tem as seguintes funções:

## Primárias

Função Política

Função Legislativa

## Secundárias

Jurisdicional

**Função Administrativa**

## A **Função Administrativa** (“**função pública**”)

É a atividade dos órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visa, pela produção de bens e prestação de serviços, satisfazer as necessidades coletivas que, por prévia opção política e legislativa, incumbem ao Estado coletivamente.

A função administrativa (função secundária do Estado) é:

- Instrumental da função política
- Subordinada à função legislativa
- Controlada pela função jurisdicional



## O que são Pessoas Coletivas Públicas?

Pessoas Coletivas Públicas (PCP) são Entidades criadas por iniciativa pública, e que têm como objetivo a prossecução de interesses públicos específicos e pré-determinados, e que, frequentemente, dispõem de poderes públicos estando submetidas a deveres públicos.

Na ótica da Organização Administrativa, as PCP são um conjunto de entidades que desempenham a Função Administrativa do Estado (Administração), ou seja, prosseguem interesses públicos.

As espécies de Pessoas Coletivas Públicas que existem são:

- a) Estado
- b) Institutos Públicos (IP)
- c) Empresas Públicas (EPE)
- d) Associações Públicas
- e) Entidades administrativas independentes
- f) Autarquias locais
- g) Regiões autónomas



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## **Estado** como Pessoa Coletiva Pública

O Estado (administração) é uma Pessoa Coletiva Pública autónoma entre muitas outras, com características próprias, e que não se pode confundir com:

- Governantes – quem, de forma transitória, desempenha funções de dirigente/governante;
- Funcionários ou agentes – indivíduos que atuam ao serviço do Estado;
- Cidadãos – sujeitos ativos no exercício dos seus direitos;
- Outras entidades que integram a administração pública.



## Qual é o seu fim?

As Pessoas Coletivas Públicas têm uma **missão** (função administrativa estatal; a razão de ser das Entidades Públicas), e prosseguem determinados fins, as **atribuições** (fins ou poderes das Entidades Públicas, i.e., os fins e interesses que a lei incumbe para a realização da missão).

Para a prossecução das atribuições, a lei confere **competências** (conjunto de poderes funcionais (autoridade), cabendo às PCP o desenvolvimento das **tarefas** (atividades desenvolvidas pelos serviços públicos, por ação ou omissão, que culminam em atos, operações ou práticas).

### Exemplos de **tarefas**:

- Fiscalização, inspeção e sanção
- Regulamentação, supervisão, licenciamento, autorização, homologação
- Registo, qualificação e certificação
- Prestação (ensinar, informar, etc.)
- Coordenação, cooperação, representação
- Internas (estudo, conceção, apoio técnico, planeamento, monitorização, avaliação, gestão financeira, RH, patrimonial, etc.)





# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Estado** (administração) é sinónimo de **Administração Pública**?

Administração Pública



Estado (Administração)

O Estado (Administração) é uma Pessoa Coletiva Pública (PCP) autónoma que é responsável por representar as várias PCP públicas e privadas constituídas no seu território.

A Administração Pública (AP) é composta por um conjunto de entidades (Pessoas Coletivas Públicas) que têm como objetivo a satisfação das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar.

A AP engloba o Estado e as Entidades Públicas (ex: autarquias, institutos públicos), e liga-se ao poder executivo, cabendo-lhe a aplicação das normas emanadas do poder legislativo.

Fica de fora do seu âmbito a satisfação das necessidades de justiça (Tribunais), dada a separação dos poderes executivo, legislativo e judicial.



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## A **Administração Pública (AP)** – os sentidos da expressão

Afinal, o que é a Administração Pública?

A Administração Pública (AP) é uma realidade extensa e complexa.

Quando se fala em Administração Pública, tem-se presente a atividade administrativa destinada à satisfação das necessidades coletivas (segurança, cultura, bem-estar económico e social), através de um conjunto de instituições e instrumentos.

Os principais sentidos utilizados na expressão de administração pública são:

- **Sentido Orgânico**
- **Sentido Material**



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## O que significam?

**Orgânico:** sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação das diversas necessidades coletivas de segurança, cultura e bem estar.

Estado (Governo, Ministérios, Direções-Gerais); Regiões Autónomas; Autarquias Locais; Outras (Universidades, Institutos Públicos, EPEs, Associações Públicas, etc)

**Material:** é a atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes., *i.e.*, o exercício em si mesmo da atividade administrativa do Estado, consumada em decisões e operações administrativas, prestação de serviços, produção de bens e demais atuações com vista à satisfação das necessidades coletivas (Prestação de serviço ao cidadão, Regulamentação da atividade individual na perspetiva do contexto coletivo).

De uma perspetiva técnico-jurídica, a AP assume ainda um terceiro sentido:

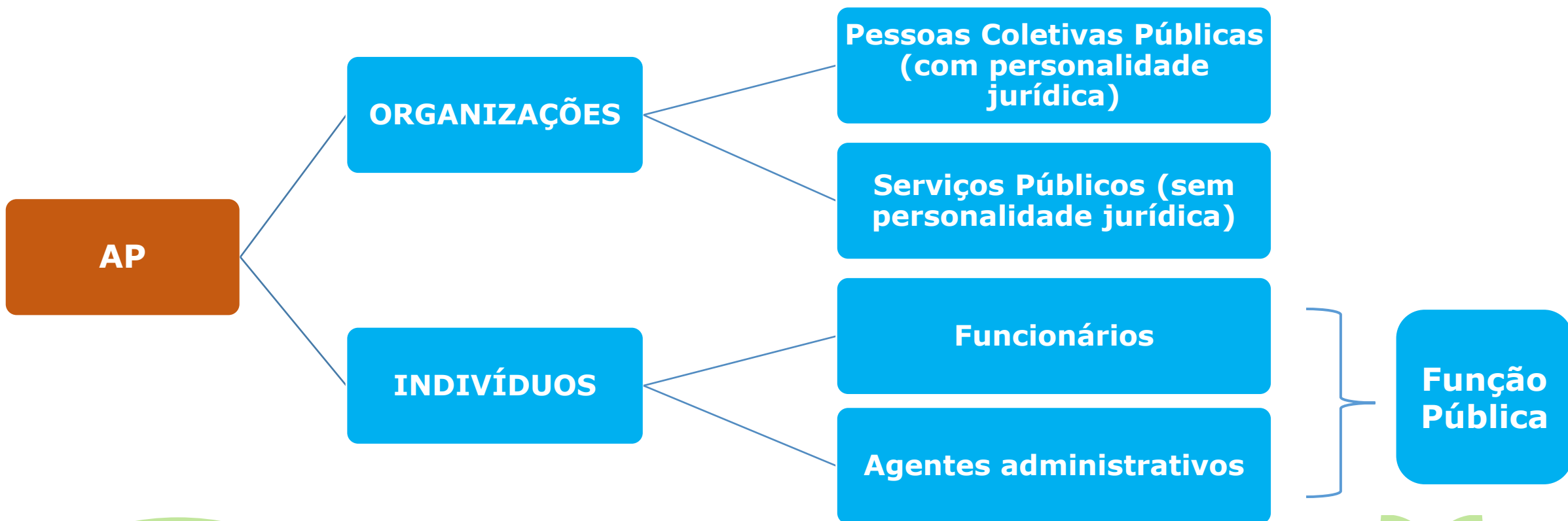
**O sentido Formal:** é a forma de execução do poder administrativo pelos organismos públicos (atos administrativos, regulamentos, contratos).



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## A Administração Pública em sentido orgânico

A noção de Administração Pública (AP) no sentido orgânico compreende duas realidades distintas:



A **Administração Pública** é igual à administração privada?

A Administração Pública e a administração privada não são iguais, e distinguem-se devido a:

- **Objeto** em que incidem
- **Fins** que prosseguem
- **Meios** que utilizam

Vejamos as diferenças:



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública	Administração Privada
<b>Objeto</b> Necessidades coletivas, assumidas como tarefa e responsabilidade própria da coletividade.	<b>Objeto</b> Necessidades individuais, ou quando necessidades de grupo, não atingem a generalidade de uma coletividade inteira.
<b>Fim</b> O interesse público é o único fim que as entidades públicas e os serviços públicos podem legitimamente prosseguir.	<b>Fim</b> Tem em vista, fins pessoais ou particulares, que podem ser, lucrativos, económicos, filantrópicos, políticos, etc.
<b>Meios</b> A lei permite a utilização de determinados meios de autoridade, que possibilitam à Administração de se impor aos particulares sem aguardar o seu consentimento ou mesmo fazê-lo contra a sua vontade. O processo característico é o comando unilateral: regulamento administrativo; ato administrativo Está limitada na sua atuação por restrições, encargos e deveres de natureza jurídica, moral e financeira.	<b>Meios</b> Os meios jurídicos utilizados pelos particulares caracterizam-se pela igualdade entre as partes: os particulares são juridicamente iguais entre si. O contrato é o instrumento típico. Em regra, no desenvolvimento normal das suas atividades, os particulares não estão sujeitos a restrições.



## Princípios Constitucionais\* que norteiam a Administração Pública

1. Separação de Poderes (artigo 2.º)
2. Igualdade (n.º 1, artigo 13.º)
3. Prossecução do interesse público (n.º 1, artigo 266.º)
4. Respeito pelos direitos dos particulares (n.º 1, artigo 266.º)
5. Princípio da Legalidade (n.º 2, artigo 266.º)
6. Proporcionalidade (n.º 2, artigo 266.º)
7. Imparcialidade (n.º 2, artigo 266.º)
8. Justiça (n.º 2, artigo 266.º)
9. Boa-fé (n.º 2, artigo 266.º)
10. Poder discricionário

\*Constituição da República Portuguesa (CRP), na sua versão atual - Decreto de 10 de abril de 1976



## Constituição da República Portuguesa (CRP)

Artigo 266.º

### Princípios fundamentais

1. A Administração Pública visa a prossecução do **interesse público**, no respeito pelos **direitos e interesses** legalmente protegidos dos cidadãos.
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, da imparcialidade e da boa-fé**.





# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando o seu sentido orgânico, é possível distinguir na Administração Pública três grandes grupos de entidades:

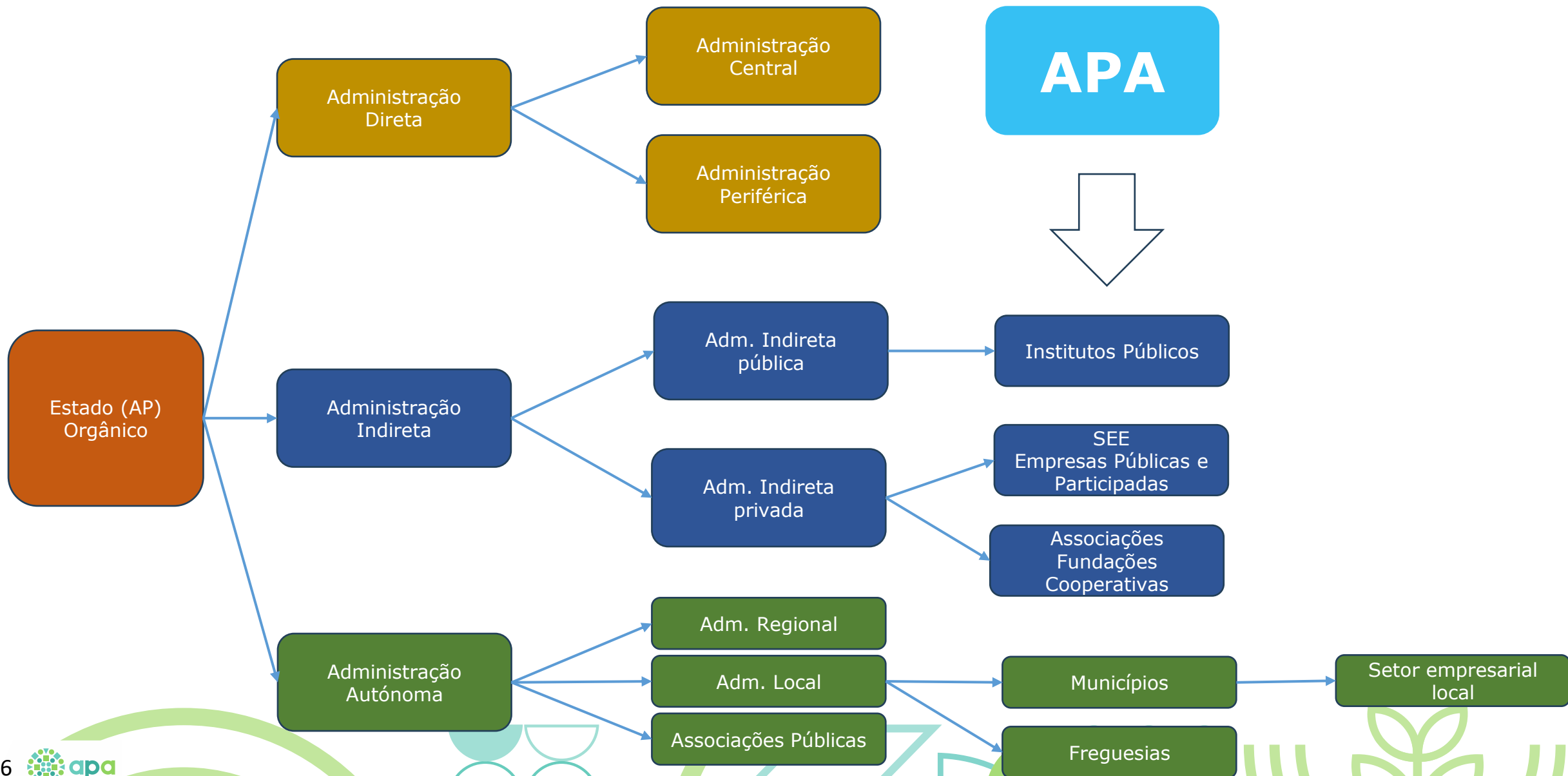
**ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO**

**ADMINISTRAÇÃO INDIRETA DO ESTADO**

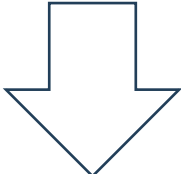
**ADMINISTRAÇÃO AUTONOMA DO ESTADO**



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



**APA**



## Administração Indireta do Estado

Porque a administração é indireta?

A Administração é indireta porque são prosseguidos fins do Estado por outras entidades criadas para esse efeito na sua dependência.

O Estado, enquanto legislador, cria novas pessoas coletivas para o desenvolvimento de atribuições (fins) que, devido à sua especificidade, entende não dever prosseguir através da administração direta.

Os organismos, dotados de personalidade jurídica própria e, em regra, autonomia administrativa e financeira, encontram-se sujeitos à tutela (art.º 41.º\*) e superintendência (art.º 42.º\*) do Governo.

\*Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (na redação atual) - Lei-quadro dos institutos públicos



A teal-colored icon consisting of three vertical lines, representing a list or structure.



## Administração Indireta do Estado

No **sentido orgânico**, a administração indireta é o conjunto de entidades públicas que desenvolvem uma atividade administrativa destinada à realização de fins do Estado com personalidade jurídica e, em regra, autonomia administrativa e financeira.

No **sentido material**, a administração indireta é definida como a atividade administrativa do Estado que é realizada por organismos dotados de personalidade jurídica e, em regra, autonomia administrativa e financeira.



## Administração Indireta do Estado

Fazem parte da Administração indireta do Estado:

- **Institutos públicos** - Lei-Quadro dos Institutos Públicos (LQIP)
- Empresas públicas sob forma de entidade pública empresarial - Regime jurídico do sector público empresarial (Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, na atual redação)



# ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## Institutos Públicos

O que são e quais são os seus fins?

Os Institutos Públicos (IP) são Pessoas Coletivas de direito público dotadas de órgãos e património próprio e, em regra, com autonomia administrativa e financeira (art.º 4º da LQIP).

Os IP são criados por ato legislativo (art.º 9.º) e só podem ser criados para o desenvolvimento de atribuições que recomendem, face à especificidade técnica da atividade desenvolvida, designadamente no domínio da produção de bens e da prestação de serviços, a necessidade de uma gestão não submetida à direção do Governo (art.º 8.º). A reestruturação, fusão e extinção são também objeto de ato legislativo (n.º 1, art.º 16.º).

Os IP são extintos (art.º 16.º):

- a) Quando tenha decorrido o prazo pelo qual tenham sido criados;
- b) Quando tenham sido alcançados os fins para os quais tenham sido criados, ou se tenha tornado impossível a sua prossecução;
- c) Quando se verifique não subsistirem as razões que ditaram a personificação do serviço ou fundo em causa;
- d) Quando o Estado tiver de cumprir obrigações assumidas pelos órgãos do instituto para as quais o respetivo património se revele insuficiente.



## Institutos Públicos

Organização interna:

### ❑ **Conselho Diretivo:**

- ❑ 1 presidente e até 2 vogais, podendo ainda ter um vice-presidente;
- ❑ Designação por despacho Governamental na sequência de procedimento concursal (CReSAP);
- ❑ Mandato de 5 anos renovável uma vez por igual período.

❑ **Fiscal Único:** Controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto; designado por despacho Governamental; Mandato de 5 anos renovável uma única vez);

❑ **Conselho Consultivo:** Órgão facultativo de consulta do Conselho Diretivo.



## Institutos Públicos

Como é que os Institutos Públicos se relacionam com o Estado e com o Governo?

A unidade agregadora da Administração Pública é o **Governo**, que se relaciona com todas as Pessoas Coletivas Públicas, sendo o órgão de soberania de condução da política geral do país **e o órgão superior da administração pública** (art.º 182º, da CRP).

O Governo detém competências legislativas\*, políticas e administrativas\*, mas é através do poder legislativo que cria regras que permitem regular o relacionamento entre as várias PCP.

Por via da competência administrativa, o Governo **superintende** e **tutela** a administração indireta e, no caso em concreto, os Institutos Públicos.

\* Para saber mais ver artigos 198.º e 199.º da CRP.





## Institutos Públicos

Como é que os Institutos Públicos se relacionam com o Estado e com o Governo?

Como vimos anteriormente, os Institutos Públicos estão sujeitos à **tutela** (art.º 41.º, LQIP) e à **superintendência** (art.º 42.º, LQIP) do membro do Governo, devendo ainda observar as orientações governamentais estabelecidas pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, respetivamente em matéria de finanças e pessoal.

Cada Instituto Público está adstrito a um departamento ministerial\* (ministério da tutela), que se encontra identificado na respetiva lei orgânica (art.º 7.º da LQIP), ao qual cabe exercer os poderes de tutela e a superintendência sobre os Institutos dependentes do seu ministério (b), n.º 2, art.º 201.º da CRP; art.º 41.º e 42.º da LQIP).

\* A APA é tutelada pelo Ministério do Ambiente e da Ação Climática



## Institutos Públicos

### O que é a tutela e a superintendência?

- **Superintendência:** é o poder de dar orientações e diretrizes sobre o modo como os órgãos devem atuar, ou solicitar informações aos órgãos dirigentes dos institutos públicos sobre os objetivos a atingir na gestão do instituto e sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução.
- **Tutela:** a tutela administrativa é o poder de intervenção do Governo, enquanto PCP, na gestão de outra PCP, no caso, dos Institutos Públicos, com o objetivo de fiscalizar a legalidade dos atos (tutela de legalidade) e ou o mérito de atuação (tutela de mérito).

O poder de tutela administrativa pode dividir-se em cinco tipos (integrativa, inspetiva, sancionatória, revogatória e substitutiva), e a sua existência não se presume, só existindo quando a lei expressamente a preveja e nos termos precisos em que a lei a estabelecer, *i.e.*, a tutela apenas existe nas modalidades que a lei a consagra e nos termos e limites impostos pela lei.



A teal-colored icon consisting of three vertical lines, representing a list or structure.



## Institutos Públicos

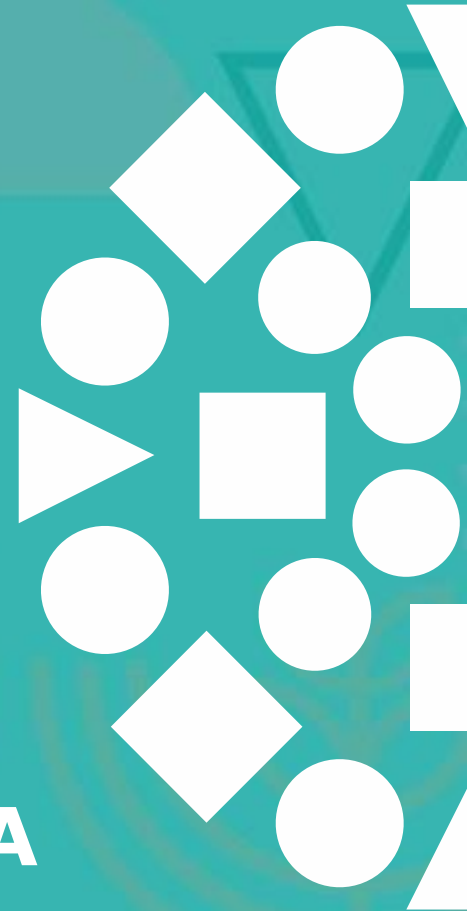
Os Institutos Públicos estão sujeitos ao regime de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas (i), n.º 2, art.º 6.º da LQIP; alínea d), n.º 1, art.º 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto)

### O **Tribunal de Contas** (artigo 214.º da CRP)

- ✓ O Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe, nomeadamente, e no que concerne à atividade administrativa:
  - Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado;
  - Efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei.



# ATIVIDADE ADMINISTRATIVA



# ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

O que é a atividade administrativa?

A atividade administrativa é a atividade dos serviços e agentes públicos desenvolvida no interesse da coletividade que visa a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar (sentido material de administração pública).

A atividade da administração pública encontra-se subordinada ao império da lei – enquanto fundamento, critério e limite de toda a atividade.

A atividade administrativa é, portanto, uma atividade de natureza jurídica.



# ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

E nos Institutos Públicos, como se rege a atividade administrativa?

No quadro dos Institutos Públicos, onde a APA se enquadra, a LQIP estabelece o regime jurídico aplicável que deve reger a sua atuação (art.º 6.º), dos quais se destacam, entre outros:

- O Código do Procedimento Administrativo;
- A Lei Geral do Trabalho em funções Públicas;
- O Código dos Contratos Públicos;
- O regime da administração financeira e patrimonial do Estado.



# ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

## Princípios gerais da Atividade Administrativa (CPA)

- Da legalidade (art. 3.º)
- Da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos (art. 4.º)
- Da igualdade (art. 6.º)
- Da proporcionalidade (art. 7.º)
- Da justiça e da razoabilidade (art. 8.º)
- Da imparcialidade (art. 9.º)
- Da boa-fé (art. 10.º)
- Da colaboração com os particulares (art. 11.º)
- Da participação (art. 12.º)
- Da decisão (art. 13.º)
- Da boa administração (art. 5.º)
- Princípios aplicáveis à administração eletrónica (art. 14.º)
- Da gratuitidade (art. 15.º)
- Da responsabilidade (art. 16.º)
- Administração aberta (art. 17.º)
- Proteção dos dados pessoais (art. 18.º)
- Cooperação leal com a União Europeia (art. 19.º)



Que tipos de procedimentos administrativos existem?

Espécies de Procedimentos administrativos:

- De iniciativa pública (oficiosa)
  - Decisórios - Visam a tomada de uma decisão administrativa
  - De 1.º grau - Os que incidem pela 1.ª vez sobre uma situação da vida
  - Comuns - Aqueles que não são regulados por lei especial, mas pelo próprio CPA
  
- De iniciativa privada (solicitação dos interessados)
  - Executivos - Visam assegurar a projeção dos efeitos de uma decisão administrativa
  - De 2.º grau - Incidem sobre uma decisão administrativa anteriormente tomada
  - Especiais - Aqueles que são regulados por leis especiais





# ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Como se desenrola a atividade administrativa?

A atividade administrativa tem um início, desenvolve-se por fases, e avança através da prática de atos que se encontram encadeados uns nos outros.

Ao longo da atividade, são observados certos trâmites formalidades e prazos, que se sucedem em sequência.

Esta sequência é o **procedimento administrativo, ou marcha do procedimento**.

O procedimento administrativo é, pois, a sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública (n.º 1, art.º 1.º do CPA).

O **processo administrativo** é o conjunto de documentos devidamente ordenados em que se traduzem os atos e formalidades que integram o procedimento administrativo (n.º 2, art.º 1.º do CPA).



# ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

## A MARCHA DO PROCEDIMENTO



## A Marcha do Procedimento (CPA)

### Prazos procedimentais (86.º a 88.º; 128.º)

Prazos gerais e contagem\*:

Os procedimentos de iniciativa particular devem ser decididos no prazo de **60 dias**, salvo se outro prazo decorrer da lei, podendo o prazo, em circunstâncias excepcionais devidamente fundamentadas, ser prorrogado pelo responsável pela direção do procedimento, por um ou mais períodos, até ao limite máximo de **90 dias** (n.º 1, art.º 128.º).

Em regra, o prazo para a prática dos atos a praticar é de 10 dias (art.º 86.º) e contam-se em dias úteis (art.º 87.º).

\* Para saber mais sobre prazos e sua contagem, ver os artigos acima referidos.



## A Marcha do Procedimento (CPA)

### 1.ª Fase: Requerimento inicial (102.º a 109.º)

O procedimento pode ser desencadeado por iniciativa pública ou particular (53.º).

No caso de ser a Administração a tomar a iniciativa de desencadear o procedimento:

Dever de comunicar aos interessados (n.º 1, art.º 110.º)

No caso do procedimento ser iniciado pelo particular:

- Apresentação de requerimento inicial com um conjunto de elementos obrigatórios (102.º);
- No caso de falhas, o particular é chamado a suprir deficiências ou indeferir (108.º);
- O órgão deve verificar se está em condições de decidir, devendo verificar se é competente para avaliar o requerimento.

Questões que prejudicam o desenvolvimento normal do procedimento (art.º 109):

- Incompetência do órgão administrativo; (requerimento dirigido ao órgão errado)
- Caducidade do direito que se pretende exercer; (fim do prazo para o exercício do direito)
- Ilegitimidade dos requerentes; (não pode ser um terceiro a apresentar o requerimento)
- Extemporaneidade do pedido. (o prazo para apresentar o pedido já passou)



# ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

## A Marcha do Procedimento (CPA)

### 2.ª Fase: Instrução (115.º a 120.º)

Esta fase tem como objetivo averiguar os factos que interessam à decisão final e à recolha de provas que se mostrem necessárias.

O procedimento é dirigido pelo órgão que tem competência para decidir (art. 55.º).

A fase da instrução observa os princípios: Legalidade (art.º 3.º); Inquisitório (art.º 58.º) e, Liberdade de recolha e apreciação dos meios probatórios (art.º 115.º)

Neste âmbito são averiguados todos os factos cujo conhecimento seja adequado e necessário à tomada de uma decisão legal e justa dentro de prazo razoável, podendo, para o efeito, recorrer a todos os meios de prova admitidos em direito (n.º 1, art.º 115.º).

Os interessados devem provar os factos que tenham alegado (n.º 1, art.º 116.º), podendo juntar documentos e pareceres ou requerer diligências de prova úteis para o esclarecimento dos factos com interesse para a decisão (n.º 3, art.º 116.º).

### Diligências instrutórias:

– Exames, vistorias, avaliações, inspeções, peritagens, recolha e apreciação de documentos, audição de pessoas

### • Pareceres (art.º 91.º e 92.º):

- Obrigatórios vs. Facultativos
- Vinculativos vs não vinculativos
- Vinculativos quando desfavoráveis
- No silêncio da lei, são obrigatórios e não vinculativos

Os pareceres devem ser sempre fundamentados e concluir de modo expresso e claro sobre todas as questões indicadas na consulta.

# ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

## A Marcha do Procedimento (CPA)

### 3.ª Fase: Audiência dos interessados (121.º a 125.º)

Nesta fase é assegurado aos interessados o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta.

Na audiência dos interessados está presente o Princípio da colaboração com os particulares (art.º 11.º) e o Princípio da participação (art.º 12.º). Está ainda presente o princípio da democracia participativa plasmado na CRP (n.º 5, art.º 267).

Esta fase do procedimento inclui:

- Participação do particular na preparação da decisão final
- Notificação do sentido provável da decisão
- Projeto de decisão
- Possibilidade de particular contra-argumentar (pronunciar-se e juntar documentos)
- Ponderação dos argumentos pelo instrutor

Dispensa de audiência dos interessados (124.º)

- Decisão urgente
- Pedido de adiamento de audiência oral e impossibilidade de fixar nova data
- Diligência pode comprometer a execução/utilidade da decisão
- Procedimentos de massas
- Interessados já se tiverem pronunciado
- Previsão de decisão inteiramente favorável aos interessados



## A Marcha do Procedimento (CPA)

### 4.ª Fase: Decisão (126.º a 133.º)

A Administração pública tem o DEVER de decidir (art.º 13.º), estando os órgãos obrigados a pronunciar-se sobre todos os assuntos da sua competência.

Mas existem casos em que não existe uma decisão no prazo, existindo uma omissão de decisão que pode assumir duas formas:

- Incumprimento do dever de decisão (art.º 129.º), que confere ao interessado a possibilidade de utilizar os meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados.
- Deferimento tácito nos casos expressamente assim definidos(130.º).\*



## A Marcha do Procedimento (CPA)

### 4.ª Fase: Decisão ou Omissão (126.º a 133.º)

#### Decisão administrativa (expressa)

Nesta fase, pondera-se a prova recolhida e a audição do interessado e do contrainteresado (se houver), procedendo-se à elaboração do relatório no qual se indica o pedido do interessado, resume o conteúdo do procedimento, incluindo a fundamentação da dispensa da audiência dos interessados, quando esta não tiver ocorrido, e formula uma proposta de decisão, sintetizando as razões de facto e de direito que a justificam (126.º).

No caso da decisão ser contrária à vontade do particular, este tem à sua disposição 2 meios de reação:

- Impugnação judicial
- Impugnação administrativa





## A Marcha do Procedimento (CPA)

### 4.ª Fase: Decisão ou Omissão (126.º a 133.º)

#### **Decisão administrativa (expressa) – o Ato Administrativo (art.º 149.º a 175.º)**

Ato jurídico unilateral praticado no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada, para tal habilitada por lei, e que traduz uma decisão destinada a produzir efeitos jurídicos sobre uma situação individual e concreta (artigo 148.º )

– Suscetíveis de impugnação administrativa (ato lesivo, artigo 268.º n.º 4 CRP)

O conteúdo do ato administrativo é a substância da decisão.



A teal-colored icon consisting of three vertical lines, possibly representing a list or a specific administrative process.



## A Marcha do Procedimento (CPA)

### 5.ª Fase: Notificação da decisão (110.º a 114.º)

Nesta fase são praticados atos posteriores à decisão final do procedimento.

A notificação é o envio da decisão ao particular.

Os atos administrativos devem ser notificados, independentemente de serem favoráveis ou desfavoráveis ao particular (art.º 114.º).

O particular só toma conhecimento da decisão depois da notificação, que assim marca o início da eficácia do ato administrativo (art.º 113.º).



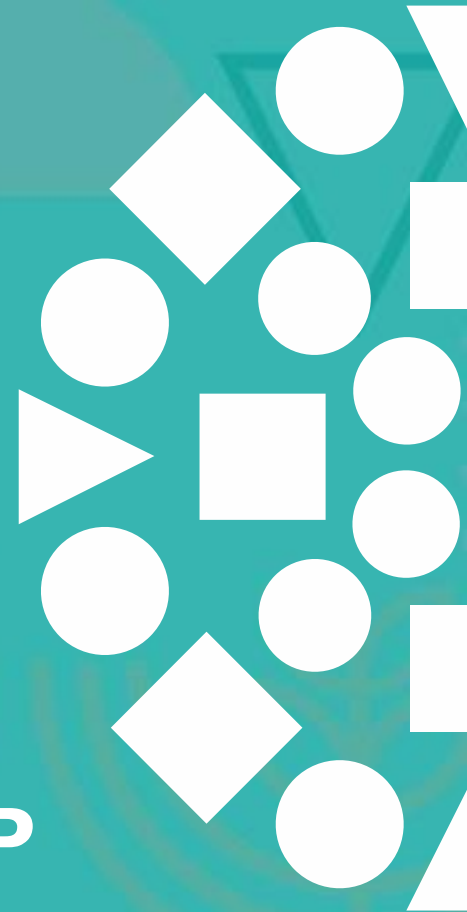
## A Marcha do Procedimento (CPA)

### Causas de extinção do procedimento (127.º a 133.º)

- Decisão expressa (art.º 127.º)
- Desistência ou renúncia dos interessados (art.º 131.º)
- Deserção dos interessados (falta de interesse) (art.º 132.º)
- Falta de pagamento de taxas ou despesas, caso a marcha do procedimento dependa do seu pagamento (art.º 133.º)
- Ato tácito (art.º 130.º)



# ÉTICA E DEONTOLOGIA NA AP



# ÉTICA E DEONTOLOGIA

## Ó que é a **Ética**?

*"O processo pelo qual se clarifica aquilo que é certo e aquilo que é errado e se age de acordo com o que é certo"\**

Origem grega, com dois significados:

- *Éthos* – hábito, costume
- *Êthos* – modo de ser ou carácter

Na Administração Pública, a ética diz respeito às ações dos agentes públicos, que têm a responsabilidade de guardar lealdade à Constituição, às leis, e aos princípios éticos, colocando-os acima dos seus interesses particulares.

\*Denhardt, Robert B., (1995). Public Administration: An Action Orientation. Belmont: Thomson Wadsworth



A teal-colored icon consisting of three vertical lines, representing a list or a simple structure.



# ÉTICA E DEONTOLOGIA

O exercício da função pública rege-se por uma série de princípios plasmados na CRP, no CPA, no Código Penal, no Estatuto do Pessoal Dirigente e na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, devendo os agentes públicos agir de acordo com regras éticas e deontológicas que garantam a legalidade, a transparência, a imparcialidade, entre outras, da ação administrativa.



A teal-colored icon of three vertical lines, symbolizing a list or structure.



## Constituição da República Portuguesa (CRP)

Artigo 269.º

### Regime da função pública

1. No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração.
2. Os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas não podem ser prejudicados ou beneficiados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição, nomeadamente por opção partidária.
3. Em processo disciplinar são garantidas ao arguido a sua audiência e defesa.
4. Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei.
5. A lei determina as incompatibilidades entre o exercício de empregos ou cargos públicos e o de outras atividades.



## Constituição da República Portuguesa (CRP)

Artigo 271.º

### Responsabilidade dos funcionários e agentes

1. Os funcionários e agentes do Estado e das demais entidades públicas são responsáveis civil, criminal e disciplinarmente pelas ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício de que resulte violação dos direitos ou interesses legalmente protegidos dos cidadãos, não dependendo a ação ou procedimento, em qualquer fase, de autorização hierárquica.
2. É excluída a responsabilidade do funcionário ou agente que atue no cumprimento de ordens ou instruções emanadas de legítimo superior hierárquico e em matéria de serviço, se previamente delas tiver reclamado ou tiver exigido a sua transmissão ou confirmação por escrito.
3. Cessa o dever de obediência sempre que o cumprimento das ordens ou instruções implique a prática de qualquer crime.
4. A lei regula os termos em que o Estado e as demais entidades públicas têm direito de regresso contra os titulares dos seus órgãos, funcionários e agentes.





# ÉTICA E DEONTOLOGIA

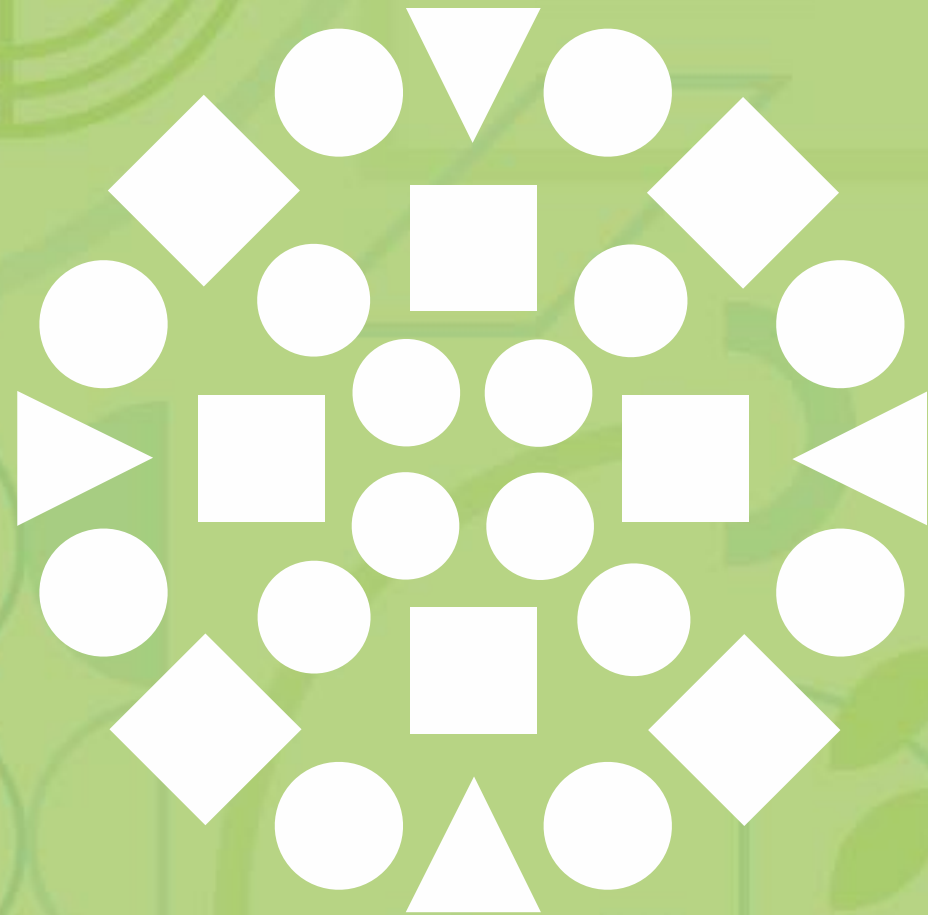
Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016, o Governo estabeleceu os princípios e critérios orientadores respeitantes à conduta dos membros do Governo em matéria de aceitação de ofertas de bens materiais e de convites ou benefícios similares, aprovando o Código de Conduta do Governo.

Por via da mesma RCM o Governo determinou que:

- O Código de Conduta vincula todos os membros do Governo Constitucional e os membros dos respetivos gabinetes;
- Que os membros do XXI Governo Constitucional devem aplicar as diretrizes constantes do Código de Conduta sempre que exerçam os seus poderes de direção sobre os serviços da administração direta do Estado ou de superintendência em sentido lato, sobre os dirigentes de institutos públicos e de empresas públicas.

No caso da APA as diretrizes acima identificadas foram plasmadas no Código de Conduta da Agência Portuguesa do Ambiente que encontra em <https://apambiente.pt/apa/codigo-de-conduta>





**FONTES**



## FONTES

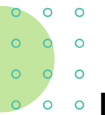
### Sítios eletrónicos:

- <https://www.dgaep.gov.pt/> - Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
- <https://apambiente.pt/> - Agência Portuguesa do Ambiente
- <https://diariodarepublica.pt/dr/home> – Diário da República Eletrónico
- <https://www.pgdlisboa.pt/home.php> - Procuradoria-Geral Regional de Lisboa

### Referências bibliográficas:

- Amaral, D.F (1994). Curso de Direito Administrativo, volume I. Coimbra: Almedina
- Caupers, J. (2003). Introdução ao Direito Administrativo. 7ª edição, Âncora editora
- Bilhim, J. A. F. (2013). Ciências da Administração. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Ferraz, D. (2008). A Alta Administração Pública no contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Santos, J. A. (2010). Finanças Públicas. Oeiras: INA Editora.
- World Bank. (1997). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial - O Estado num Mundo em Transformação. Oxford: Oxford University Press

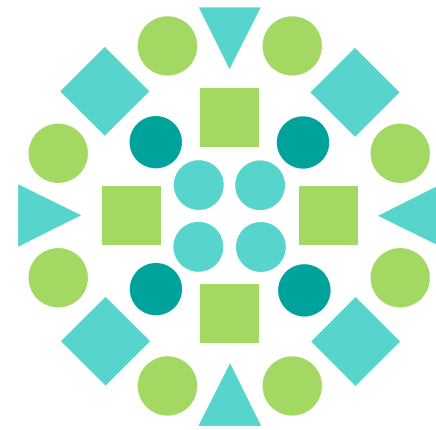
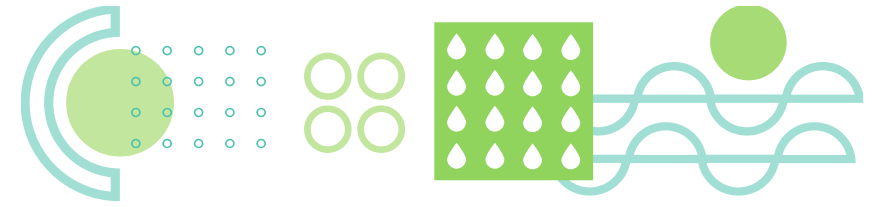
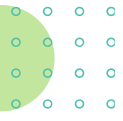




Legislação consultada (*nas redações atuais*):

- Decreto de 10 de abril de 1976 – Constituição da República Portuguesa (CRP)
- Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro - Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado
- Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro - Lei-quadro dos institutos públicos (LQIP)
- Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro - Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado
- Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 março - Orgânica da Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.
- Portaria n.º 108/2013, de 15 de março - Estatutos da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.
- Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro - Novo regime jurídico do sector público empresarial
- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)
- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro - Novo Código do Procedimento Administrativo (CPA)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2016, de 21 de setembro - Código de Conduta do Governo
- Lei n.º 52/2019, de 31 de julho - Regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos





**apa**  
agência portuguesa  
do ambiente

**OBRIGADO**

[apambiente.pt](http://apambiente.pt)

