



Gabinete Jurídico

Perguntas Mais frequentes

P: Que serviços são prestados pelo Gabinete Jurídico?

R: O Gabinete Jurídico do ISA (GJ) é uma unidade de apoio, na dependência directa do Conselho Directivo e, especificamente, dá apoio técnico-jurídico ao desempenho das actividades do ISA, prestando assessoria jurídica aos seus órgãos e serviços.

Para além disso:

1. No âmbito dos processos administrativos, legalmente cometidos aos órgãos de gestão do ISA, cabe-lhe a emissão de parecer sobre as decisões;
2. Nos processos de pré-contencioso e contencioso, em que o ISA seja parte ou por qualquer outra forma interessado, presta apoio técnico-jurídico e prepara peças processuais, necessárias à defesa dos seus interesses e exerce o respectivo patrocínio judiciário;
3. Colabora na elaboração de projectos de regulamentos e emite pareceres sobre a aplicação da legislação nacional e comunitária aos casos concretos.

P: Posso aceder, directamente, aos serviços do Gabinete Jurídico?

R: Em princípio não pode. Para as diferentes áreas em que o ISA desenvolve a sua actividade existem serviços com atribuições próprias e pessoal qualificado a funcionar na dependência directa do Conselho Directivo e que asseguram o normal funcionamento.

O Gabinete Jurídico funciona, igualmente, na dependência directa do Conselho Directivo e, apenas pode e deve, por determinação superior, apreciar, na vertente técnico-jurídico, as situações apresentadas pelos órgãos de gestão ou responsáveis de serviços.

P: O que são actos administrativos?

R: Actos administrativos são, nos termos do Código do Procedimento Administrativo (CPA), as decisões dos órgãos da Administração que, ao abrigo de normas de direito público, visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

P: Qual a diferença entre Procedimento Administrativo e Processo Administrativo?

R: Procedimento Administrativo é a sucessão ordenada de actos e formalidades tendentes à formação e manifestação da vontade da Administração Pública ou à sua execução (art.º 1.º n.º1 do CPA).



Gabinete Jurídico

Processo Administrativo é o conjunto de documentos em que se traduzem os actos e formalidades que integram o Procedimento Administrativo (art.º 1.º n.º2 do CPA).

P: Quais os objectivos prosseguidos pela regulamentação jurídica do Procedimento Administrativo?

R: A regulamentação jurídica do Procedimento Administrativo visa, por um lado, garantir a melhor ponderação possível da decisão a tomar à luz do interesse público e, por outro, assegurar o respeito pelos direitos dos particulares.

Nesta medida, as normas que regulam o Procedimento Administrativo são típicas normas de Direito Administrativo e, como tal, procuram conciliar as exigências do interesse colectivo com as exigências dos interesses individuais.

De acordo com o previsto no art. 267º n.ºs 1 a 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP), constituem objectivos desta regulamentação:

- Disciplinar, da melhor forma, o desenvolvimento da actividade administrativa, procurando nomeadamente assegurar a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços;
- Esclarecer, através do procedimento, a vontade da Administração, de modo a que sejam sempre tomadas decisões justas, úteis e oportunas;
- Salvaguardar os direitos subjectivos e os interesses legítimos dos particulares, impondo à Administração todas as cautelas para que eles sejam respeitados ou, quando hajam de ser sacrificados, para que o não sejam por forma excessiva;
- evitar a burocratização e aproximar os serviços públicos das populações;
- assegurar a participação dos cidadãos na preparação das decisões que lhes digam respeito.

P: O que é a Administração Pública?

R: É a estrutura organizativa do Estado, composta por órgãos, agentes e pessoas colectivas de direito público, que têm por fim a prossecução do interesse público e que, no âmbito das suas atribuições, são dotadas de poderes públicos (cfr. artigo 266º da Constituição da República Portuguesa e artigo 2º do Código de Procedimento Administrativo (CPA)).

P: O que são Órgãos da Administração Pública?

R: Órgãos da Administração Pública são as entidades que tomam decisões em nome desta.

Nos termos do art.º2.º do CPA, são Órgãos da Administração Pública, os Órgãos do Estado e das Regiões Autónomas que exerçam funções administrativas, os Órgãos dos Institutos Públicos (por exemplo o ISA), e das Associações Públicas, os Órgãos das Autarquias Locais, bem como entidades concessionárias, quando exerçam poderes de autoridade.



Gabinete Jurídico

P: Os órgãos da Administração Pública estão sujeitos a regras de actuação face aos direitos e garantias dos cidadãos?

R: A resposta é afirmativa. Os órgãos da Administração Pública têm sempre de respeitar determinados princípios - de acordo com os artigos 13.º, 266.º, 267.º, 268, 269º e 271.º da CRP e 3.º a 12.º do CPA - permitindo, assim, que, em simultâneo, prossigam o interesse público e respeitem os direitos protegidos dos particulares que com a Administração Pública se relacionem.

São princípios gerais de actuação:

- **Princípio da Legalidade** (artigos 266.º, n.º 1 da CRP e 4.º do CPA) - princípio geral de direito administrativo que se traduz na subordinação da administração à lei: os órgãos da Administração pública devem actuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites estabelecidos pela lei e de harmonia com os fins que por ela lhes forem cometidos. Especificamente esta obediência é devida à Constituição, às regras de Direito Internacional, de Direito Comunitário, às leis, aos decretos-leis e decretos legislativos regionais, regulamentos administrativos e regionais; portarias; despachos normativos; posturas municipais e, ainda, aos chamados "princípios gerais de Direito".
- **Princípio da prossecução do interesse público e da protecção dos direitos e interesses dos cidadãos** (artigos 266.º, n.º 2 da CRP e 3.º do CPA) princípio geral de direito administrativo, segundo o qual aos órgãos da Administração pública compete prosseguir o interesse público, tendo por limite os interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
Nestes termos - e de acordo com o artigo 269.º n.º 1 da CRP - os funcionários e agentes da Administração Pública, no exercício das suas funções, estão exclusivamente ao serviço do interesse público.
- **Princípio da Igualdade** (artigo 5º, nº 1 do CPA), trata-se de um princípio constitucional, contido no artigo 13.º da CRP, segundo o qual a Administração pública não pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito, ou isentar de qualquer dever, alguém por razões de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica ou condição social.
- **Princípio da Proporcionalidade** (artigos 266.º n.º 2 da CRP e 5º, nº 2 do CPA), é um princípio constitucional, segundo o qual as decisões administrativas que afectem direitos ou interesses dos cidadãos só devem ir até onde seja imprescindível para assegurar o interesse público, não devendo utilizar-se medidas mais gravosas quando outras, que o sejam menos, forem suficientes para atingir os fins da lei. As decisões dos órgãos da Administração Pública devem, pois, ser adequadas e proporcionais aos objectivos a efectivar: serão adequadas se forem aptas para atingir esses objectivos e proporcionais se os sacrifícios exigidos forem equilibrados com as vantagens obtidas.



Gabinete Jurídico

- **Princípio da Justiça** (artigos 266.º n.º 2 da CRP e 6º do CPA), trata-se também de um princípio constitucional, segundo o qual os órgãos da Administração Pública devem actuar, de acordo com princípios objectivamente justos, que se traduzam em decisões igualmente justas.
- **Princípio da Imparcialidade** (artigos 266.º n.º 2 da CRP e 6.º do CPA), segundo o qual, os órgãos da Administração Pública devem actuar de forma isenta e equidistante, não se deixando influenciar por razões subjectivas ou pessoais, que os levem a favorecer ou desfavorecer indevidamente certos particulares.
Deste princípio resultam os impedimentos dos titulares dos órgãos e agentes da Administração de intervir em matérias em que tenham interesse pessoal, directo ou indirecto.
- **Princípio da Boa-Fé** (artigo 6º-A do CPA) segundo o qual a Administração Pública e os particulares devem, agir e relacionar-se, segundo as regras da boa-fé, de forma a que em ambos se enraíze a confiança indispensável a um sã relacionamento.
- **Princípio da Colaboração da Administração com os Particulares** (artigo 7º do CPA), de acordo com o qual a Administração Pública deve colaborar estreitamente com os particulares, prestando-lhes, em especial, as informações e esclarecimentos de que necessitem, recebendo as suas sugestões e informações e apoiando e estimulando as suas iniciativas.
Desenvolvendo este princípio, o Decreto-Lei nº 129/91, de 2 de Abril (artigo 2º), dispõe que, nas situações em que sejam possíveis procedimentos diferentes para conseguir um mesmo resultado, a Administração Pública deve adoptar o que seja mais favorável ao particular, em especial para a obtenção de documentos, comunicação de decisões ou transmissão de informações.
- **Princípio da Participação** (artigos 267.º n.ºs 1 e 4 da CRP e 8º do CPA), princípio constitucional, segundo o qual os órgãos da Administração Pública asseguram a participação dos particulares na formação das decisões que lhes disserem respeito.
Este princípio concretiza-se, especialmente, através da chamada audiência dos interessados, no decurso do procedimento administrativo.
- **Princípio da Decisão** (artigo 9º do CPA), segundo o qual os órgãos da Administração Pública, têm o dever de decidir sobre todos os assuntos que lhes sejam apresentados.
Este dever só deixa de existir se a entidade competente já se tiver pronunciado há menos de dois anos sobre igual pedido, apresentado pelo mesmo particular com idênticos fundamentos.
- **Princípio da Desburocratização e da Eficiência** (artigo 10º do CPA), de acordo com o qual a Administração Pública deve aproximar os seus serviços da população, agindo por forma desburocratizada, para facilitar a rapidez, economia e eficiência da sua acção.



Gabinete Jurídico

- **Princípio da Gratuitidade** (artigo 11º do CPA), segundo o qual e salvo lei especial em contrário, o procedimento administrativo é gratuito. Se alguma lei especial impuser o pagamento de qualquer taxa ou despesa efectuada pela Administração, o particular que comprove falta de meios económicos será destas isento, total ou parcialmente, conforme os casos.
- **Princípio do acesso à Justiça** (artigo 12.º do CPA), segundo o qual aos particulares é garantido o acesso à justiça administrativa, a fim de obter a fiscalização contenciosa dos actos da Administração, bem como para tutela dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, nos termos previstos na legislação reguladora do contencioso administrativo.

P: Como se reflectem estes princípios de actuação da Administração no desempenho profissional dos funcionários?

R: Com efeito, aos princípios gerais atrás identificados, correspondem dez princípios éticos da Administração Pública (*Carta Ética da Administração Pública*), segundo os quais, no exercício da sua actividade, os funcionários:

- Encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo (**Princípio do Serviço Público**);
- Actuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito (**Princípio da Legalidade**);
- Devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, actuando segundo rigorosos princípios de neutralidade (**Princípio da Justiça e da Imparcialidade**);
- Não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social (**Princípio da Igualdade**);
- Só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da actividade administrativa (**Princípio da Proporcionalidade**);
- Devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da actividade administrativa (**Princípio da Colaboração e da Boa Fé**);
- Devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida (**Princípio da Informação e da Qualidade**);



Gabinete Jurídico

- Devem agir de forma leal, solidária e cooperante (**Princípio da Lealdade**);
- Regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter (**Princípio da Integridade**);
- Agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional (**Princípio da Competência e Responsabilidade**).

P: O que é uma norma jurídica?

R: Define-se **norma jurídica** como “regra de conduta social que, em determinada sociedade é, em cada momento, considerada necessária à permanência, perpetuidade, e bem-estar dessa sociedade e à consecução dos seus objectivos comuns, e que é aplicável obrigatória e coercivamente” (EDUARDO SANTOS SILVA, *Introdução ao Estudo do Direito*, Vol I, Sintra, 1998, p. 44).

P: Quais são os actos legislativos ?

R: São actos legislativos as leis, os decretos-leis e os decretos legislativos regionais. As leis e os decretos-leis têm igual valor, sem prejuízo da subordinação às correspondentes leis dos decretos-leis publicados no uso de autorização legislativa e dos que desenvolvam as bases gerais dos regimes jurídicos. Têm valor reforçado, além das leis orgânicas, as leis que carecem de aprovação por maioria de dois terços, bem como aquelas que, por força da Constituição, sejam pressuposto normativo necessário de outras leis ou que por outras devam ser respeitadas.

P: Qual é a noção de “Lei”?

R: Existe uma pluralidade de acepções de “Lei”, enquanto fonte de direito. Considera-se “**Lei**” toda a disposição genérica provinda dos órgãos estaduais competentes (Código Civil (art.º 1.º)

Na doutrina, entre outras acepções, defende-se que “Lei” é o “acto do poder político do Estado que provém do órgão constitucionalmente competente, obedece a um procedimento constitucionalmente definido e reveste a forma constitucionalmente qualificada” (MARCELO REBELO DE SOUSA e SOFIA GALVÃO, IED, Lex, 2000, p. 46; A Lei fundamental do Estado é a Lei Constitucional que determina os princípios gerais da organização política e do ordenamento jurídico nacional, e que consigna os direitos e deveres fundamentais dos cidadãos.

A *Lei Constitucional* ocupa o topo da pirâmide da hierarquia das leis.



Gabinete Jurídico

P: Qual é a hierarquia das leis?

R: A hierarquia constitucional das leis é a seguinte:

- Constituição da República Portuguesa;
- Direito Internacional geral e convencional;
- Leis e Decretos-Leis;
- Decretos Legislativos Regionais;
- Decretos Regulamentares;
- Resoluções do Conselho de Ministros;
- Portarias;
- Posturas.

P. Em que consiste o primado do direito internacional e comunitário face ao direito interno?

R: Na hierarquia constitucional das leis, o *Direito Internacional* ocupa o segundo lugar e é o conjunto de normas jurídicas criadas pelos processos de produção jurídicas próprios da comunidade internacional, e que transcendem o âmbito Estadual (direito Interno).

O número 1 do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa consagra o primado do Direito Internacional face ao Direito Interno, prevendo que as normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português (n.º 1), vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português (n.º 2).

Resulta, ainda, do n.º 3 do referido artigo 8.º da CRP que as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos tratados constitutivos.

De igual modo se processa o Direito Comunitário, na medida em que a aplicabilidade directa do direito comunitário garante que as regras do direito comunitário devem desenvolver a plenitude do seu efeito, de uma forma completa e uniforme, em todos os Estados-Membros e que tais disposições são fonte de direitos e de obrigações, quer para os Estados-Membros quer para os respectivos cidadãos.

O *primado do direito comunitário* impede qualquer revogação ou alteração da legislação comunitária pelo direito nacional e garante o primado do direito comunitário em caso de conflito com o direito nacional.

P: Há situações que não encontram previsão na lei. Como resolver estas lacunas?

R: Nos termos do artigo 10.º do Código Civil, a integração das lacunas da lei, obedece às seguintes regras:



Gabinete Jurídico

- Os casos que a lei não preveja são regulados segundo a norma aplicável aos casos análogos;
- Há analogia sempre que no caso omissivo procedam as razões justificativas da regulamentação do caso previsto na lei;
- Na falta de caso análogo, a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema.

P: Sempre que se mostre existir conflito entre duas ou mais leis, como proceder?

R: Existem duas regras de resolução de conflitos de leis: a lei posterior afasta a lei anterior e a lei hierarquicamente inferior, não pode afastar a lei hierarquicamente superior.