

Vital Moreira



A 374872

ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA E ASSOCIAÇÕES PÚBLICAS

REIMPRESSÃO



Coimbra Editora

2003

Índice

	Págs.
<i>Prefácio</i>	5
<i>Referências bibliográficas</i>	10
<i>Abreviaturas</i>	11
Introdução	13
1. Objecto e sentido do estudo	13
2. Enquadramento problemático	15
a) Auto-administração profissional e administração do Estado	16
b) Auto-administração e unidade da administração	16
c) Administração pública e interesses colectivos privados	17
d) Da democracia estadual à democracia dos agrupamentos de status público	18
e) Os suportes organizatórios da administração autónoma	18
f) A problemática das associações públicas	19
3. Questões de método	19
1. A administração autónoma	23
1.1. Do Estado-administração à auto-administração social	23
1.2. Pressupostos da administração autónoma	28
1.2.1. Ampliação da administração pública	28
1.2.2. Pluralização da administração pública	31
1.2.3. A descentralização administrativa	35
1.2.4. A participação administrativa	39
1.2.5. A “privatização” da administração pública	43
1.3. Definição da administração autónoma	46
1.3.1. Fontes da administração autónoma	46
1.3.2. História da administração autónoma	48
1.3.2.1. O quadro institucional	48
1.3.2.2. História doutrinal da administração autónoma	55
a) De Stein a Gierke	55

	Págs.
<i>b)</i> Entre o “conceito político” e o “conceito jurídico” de administração autónoma	56
<i>c)</i> A administração autónoma como administração indirecta do Estado	59
<i>d)</i> A administração autónoma desde a II Guerra Mundial.....	64
1.3.3. Administração autónoma e conceitos próximos ou afins	66
<i>a)</i> Selfgovernment	66
<i>b)</i> Autarquia	67
<i>c)</i> Autonomia	69
<i>d)</i> “Administração livre”	71
<i>e)</i> Autogestão.....	72
<i>f)</i> Co-administração.....	72
1.3.4. Fundamentos e pressupostos histórico-ideológicos da administração autónoma.....	73
<i>a)</i> O princípio liberal-democrático.....	74
<i>b)</i> A descentralização.....	74
<i>c)</i> As concepções comunitaristas e pluralistas da sociedade	75
<i>d)</i> O princípio corporativo	76
<i>e)</i> A democracia participativa	77
<i>f)</i> Outros fundamentos ideológicos da administração autónoma	78
1.3.5. Elementos do conceito de administração autónoma	78
<i>a)</i> Um substrato pessoal colectivo.....	79
<i>b)</i> Tarefas próprias.....	81
<i>c)</i> Autogoverno.....	82
<i>d)</i> Responsabilidade própria.....	83
<i>e)</i> A administração autónoma como administração pública.....	84
<i>f)</i> Elementos não integrantes da administração autónoma.....	86
1.3.6. Problemas da administração autónoma	87
<i>a)</i> A distinção entre tarefas públicas e tarefas estaduais.....	88
<i>b)</i> A relação entre administração autónoma e o Estado	90
<i>c)</i> A diversidade do formato institucional	93
1.3.7. O conceito de administração autónoma em Portugal	94
1.3.7.1. Sob a égide da noção de “autarquia”	94
1.3.7.2. Origem e implantação da noção de administração autónoma	99

	Págs.
1.4. Administração autónoma e administração indirecta do Estado	104
1.4.1. Administração directa e administração indirecta	104
1.4.2. Administração indirecta do Estado e administração autónoma.....	110
1.4.3. O lugar da administração autónoma no contexto da administração pública.....	122
1.4.4. Administração autónoma e “administração independente”	126
1.5. A administração autónoma “profissional”.....	137
1.5.1. Administração autónoma territorial e não territorial	137
1.5.2. A auto-administração profissional	140
1.6. Administração autónoma e descentralização administrativa	142
1.6.1. O conceito de descentralização administrativa	142
1.6.2. Conceito constitucional de descentralização	160
1.6.3. Descentralização e participação administrativa.....	161
a) A participação na gestão da administração estadual, regional ou local (co-administração)	164
b) A assunção de funções administrativas em auto-administração	166
1.6.4. Descentralização, "devolução de poderes" e administração autónoma.....	167
1.7. As dimensões da administração autónoma	170
1.7.1. As condições e os meios.....	170
1.7.2. Autonomia jurídica.....	171
1.7.3. Autogoverno	172
1.7.4. Autodeterminação.....	175
1.7.5. Autonomia estatutária.....	177
1.7.6. Autonomia regulamentar	180
1.7.6.1. Sentido e fundamento dos regulamentos autónomos	181
1.7.6.2. Os regulamentos autónomos e a lei.....	186
1.7.6.3. O regime dos regulamentos autónomos.....	192
1.7.7. Autonomia administrativa	194
1.7.8. Autonomia disciplinar	194
1.7.9. Autojurisdição.....	196
1.7.10. Autonomia financeira	199
1.8. Administração autónoma e Estado.....	206
1.8.1. A tutela do Estado sobre a administração autónoma.....	206
1.8.2. Administração autónoma e administração delegada do Estado	219

	Págs.
1.9. Legitimidade e responsabilidade da administração autónoma	222
1.9.1. Administração autónoma e princípio democrático.....	222
1.9.2. Administração autónoma e Estado de direito	230
1.9.3. Administração autónoma e “Estado social”	234
1.9.4. Administração autónoma e princípio da responsabilidade	235
1.9.5. As garantias dos particulares face à administração autónoma	242
1.10. Garantia constitucional da administração autónoma não territorial.....	244
1.10.1. A garantia institucional da administração autónoma.....	244
1.10.2. Administração autónoma e princípio de subsidiariedade	249
1.10.3. Limites constitucionais da administração autónoma funcional....	251
2. Associações públicas (e figuras afins)	255
2.1. Polimorfismo organizatório da administração pública	255
2.2. As pessoas colectivas públicas	257
2.2.1. A personalidade colectiva pública	257
2.2.2. Pessoas colectivas públicas e privadas	261
2.2.2.1. O interesse da distinção.....	261
2.2.2.2. O critério da personalidade pública	265
2.2.2.3. Organismos administrativos sem personalidade jurídica....	273
2.2.3. Personalidade pública e regime de direito público.....	275
2.2.3.1. O regime das entidades públicas.....	275
2.2.3.2. Entidades públicas e regime de direito privado.....	280
2.2.3.3. As entidades administrativas privadas	285
2.2.3.4. A administração por particulares.....	287
2.2.3.5. Publicização de entes privados e privatização de entes públicos	289
2.2.4. Algumas figuras problemáticas.....	292
a) Os antigos organismos corporativos	292
b) As casas do povo.....	294
c) As “pessoas colectivas de utilidade pública administrativa”....	296
d) As “cooperativas de interesse público”	301
e) Os “centros tecnológicos” e instituições afins	302
f) As federações desportivas	303
2.3. Tipologia das entidades públicas infra-estaduais.....	306
2.3.1. Os critérios de classificação.....	306
2.3.2. O Estado e os entes públicos menores.....	307
2.3.3. As entidades públicas territoriais e as funcionais.....	309

	Págs.
2.3.4. Os entes públicos autónomos e os dependentes	313
2.3.5. Institutos públicos e corporações públicas	317
2.3.6. Os entes públicos institucionais	327
2.3.6.1. Do estabelecimento público ao instituto público	327
2.3.6.2. Tipologia dos institutos públicos.....	340
a) Institutos e fundações públicas.....	341
b) Institutos e empresas públicas	343
c) Institutos públicos e autoridades administrativas inde- pendentes	346
d) Os institutos públicos participados e representativos	348
2.3.7. As entidades públicas associativas	348
2.3.7.1. Definição de corporação pública.....	348
2.3.7.2. Tipologia das corporações públicas	354
a) Corporações territoriais e não territoriais	357
b) Os “consórcios” de entidades públicas e figuras afins	359
c) As corporações pessoais	363
2.3.8. As pessoas colectivas híbridas.....	365
a) Associações públicas com elementos institucionais.....	366
b) Institutos com elementos corporacionais	367
2.4. Formatos da administração autónoma não territorial	369
2.4.1. Corporações, institutos representativos e outros formatos	369
2.4.2. Administração autónoma “directa” e “indirecta”	376
2.5. As associações públicas	377
2.5.1. Da liberdade de associação à associação pública	377
2.5.2. O conceito de associações pública	380
2.5.2.1. A questão da terminologia.....	380
2.5.2.2. Definição da associação pública	382
2.5.2.3. Associação pública, interesse público e interesse de grupo	388
2.5.3. Associações públicas e outras entidades públicas	390
2.5.3.1. Associações públicas e corporações territoriais	390
2.5.3.2. Associações públicas e “consórcios públicos”	393
2.5.3.3. Associações públicas e institutos públicos	395
2.5.3.4. Associações públicas e comunidades locais ou sectoriais não personalizadas	396

	Págs.
2.5.3.5. Associações públicas e associações privadas	398
2.5.3.6. Associações públicas e associações de utilidade pública.....	401
2.5.4. As associações públicas profissionais	403
2.5.4.1. Tipologia das associações públicas	403
2.5.4.2. Variedades das associações públicas profissionais	405
2.5.4.3. As corporações profissionais enquanto “grupos de interesse”	409
2.5.4.4. O problema constitucional das corporações profissionais....	414
2.5.5. As associações públicas e a CRP	420
2.5.5.1. A pré-história constitucional das associações públicas	420
2.5.5.2. O regime constitucional das associações públicas	424
2.5.6. Associações públicas e liberdade de associação.....	427
2.5.6.1. Dimensões da liberdade de associação	427
2.5.6.2. A criação estadual das associações públicas	433
2.5.6.3. O princípio da unicidade	444
2.5.6.4. A filiação obrigatória.....	447
2.5.6.5. Filiação obrigatória e registo profissional oficial.....	461
2.5.6.6. A quotização obrigatória.....	463
2.5.7. Corporações profissionais, liberdade de profissão e liberdade de iniciativa económica	467
a) Liberdade de profissão.....	468
b) A liberdade de empresa	474
2.5.8. O regime jurídico-institucional das associações públicas.....	476
2.5.8.1. Criação, modificação e extinção	476
2.5.8.2. Organização das associações públicas	481
2.5.8.3. As associações públicas e os seus membros.....	485
2.5.8.4. Dualismo jurídico das associações públicas	488
2.5.8.5. A tutela estadual sobre as associações públicas.....	492
2.5.8.6. Controlo contencioso das associações públicas.....	494
2.5.9. Os poderes das associações públicas.....	495
2.5.9.1. Limites constitucionais dos poderes das corporações públicas	495
2.5.9.2. O âmbito pessoal e material dos poderes das associações públicas.....	498
2.5.9.3. O princípio da especialidade	500

	Págs.
2.5.10. As associações públicas perante o Estado	507
2.5.10.1. Relações das associações públicas com o Estado.....	507
2.5.10.2. Direitos fundamentais das associações públicas	510
2.5.11. Associações públicas e administração autónoma.....	520
2.6. Os organismos públicos representativos	527
2.6.1. Participação administrativa e "administração representativa"	527
2.6.2. Modalidades de organismos públicos representativos	529
a) Os institutos e os organismos sem personalidade	530
b) Os organismos de representação directa e indirecta	531
c) Os organismos monoprofissionais e interprofissionais.....	532
2.6.3. Organismos públicos representativos e corporações públicas	534
2.6.4. Os organismos públicos representativos como forma de administração autónoma.....	539
2.7. As associações privadas com funções públicas	541
2.7.1. O exercício privado de tarefas administrativas.....	541
2.7.2. As associações privadas com funções públicas e as corporações públicas	558
2.7.3. A administração associativa "delegada" como administração autónoma.....	566
Conclusão	571
1. Da auto-regulação social à administração autónoma.....	571
2. Da corporação pública à associação privada munida de poderes públicos....	573
3. Auto-administração profissional e pluralismo administrativo	575
<i>Bibliografia</i>	577