

MARCELLO CAETANO

MANUAL
DE
DIREITO
ADMINISTRATIVO

TOMO II



1484

CO BRASILEIRA

PARTE III

**GARANTIAS DA LEGALIDADE
E DOS ADMINISTRADOS**

CAPÍTULO IX

Teoria geral das garantias

§ 34.º

Das garantias, em geral

446. Garantias da legalidade e garantias dos administrados. — Depois de examinada a organização da Administração Pública e de analisada a actividade administrativa que ela desenvolve, é chegado o momento de abordar o estudo das garantias instituídas para assegurar o cumprimento das leis e o respeito dos direitos subjectivos e interesses legítimos dos particulares.

Naturalmente este segundo aspecto, das garantias dos administrados, é o que maior importância tem, por traduzir uma imposição evidente do Estado de Direito. A organização da garantia dos direitos e interesses legítimos dos particulares é, inquestionavelmente, o ponto essencial do Direito administrativo: sem ela não existem relações jurídicas, porque não haverá possibilidade de obrigar a Administração a cumprir os deveres assumidos segundo a lei.

Mas não deve esquecer-se que a observância da legalidade se justifica por si mesma, independentemente do valor

que reveste como protecção dos particulares que travam relações com a Administração. O interesse público a prosseguir, os órgãos e agentes incumbidos de o fazer, os poderes funcionais de que uns e outros lançam mão para o efeito e ainda, em maior ou menor medida, as formas de agir e os meios de acção a adoptar — tudo são aspectos que à lei cabe definir e regular em termos que a Administração deve respeitar. E porque o interesse colectivo exige o respeito das leis em vigor pela Administração, mesmo que a actuação desta não contenda com as situações subjectivas dos particulares, não basta que existam e funcionem garantias dos administrados: importa também organizar garantias da legalidade.

Entendemos aqui por *garantias* todos os meios criados pela ordem jurídica com a finalidade imediata de prevenir ou remediar as violações do direito objectivo vigente (*garantias da legalidade*) ou as ofensas dos direitos subjectivos ou interesses legítimos dos particulares (*garantias dos administrados*).

Sublinhe-se, aliás, que não há uma separação absoluta entre as duas espécies de garantias que ficam discriminadas. Com efeito, não só muitas vezes se consegue proteger os administrados pelo funcionamento das garantias da legalidade — por exemplo, a recusa de aprovação tutelar de um acto ilegal causador de prejuízos a um particular — como, tantas outras, se obtém a reintegração da legalidade mediante o emprego das garantias dos administrados — por exemplo, o recurso de anulação de um acto ilegal interposto pelo titular do interesse lesado.

O que conta, pois, para qualificar cada uma das garantias organizadas pela ordem jurídica é a finalidade imediata da sua criação, o interesse para cuja protecção, em primeira linha, tenham sido concebidas e possam ser utilizadas.

As garantias existentes na ordem jurídica portuguesa contra as actuações indevidas da Administração pública podem ser classificadas, quanto à natureza dos meios em que consistem, em *garantias políticas*, *garantias graciosas* (ou *administrativas*) e *garantias contenciosas* (ou *jurisdicionais*). A elas nos vamos referir, por esta ordem, nos números seguintes,

distinguindo em cada uma das classes garantias da legalidade e garantias dos administrados.

447. Garantias políticas. — São garantias políticas todas as que se encontram estabelecidas pela Constituição para serem dinamizadas através dos órgãos supremos do poder político e, bem assim, as que são atribuídas aos cidadãos para serem directamente exercidas contra os actos ilegítimos da autoridade.

Algumas há, é claro, que decorrem desde logo da própria forma política adoptada no país, quer sob o aspecto do sistema de governo (por ex., a separação de poderes) quer sob o aspecto do regime político (por ex., o Estado de Direito): os modos concretos de organização e de limitação do poder político podem constituir, naturalmente, as primeiras garantias da legalidade numa dada ordem jurídica.

De entre as garantias políticas da legalidade avultam sobretudo os meios de fiscalização da acção governativa concedidos às assembleias políticas, tais como a vigilância do cumprimento da Constituição (Const., art. 91.º, n.º 2.º), nomeadamente pela fiscalização da constitucionalidade das leis (art. 123.º, § ún.), a ratificação dos decretos-leis (art. 109.º, § 3.º), a aprovação anual das contas públicas (art. 91.º, n.º 3.º) e a vigilância do cumprimento das leis e a apreciação dos actos do Governo e da Administração (art. 91.º, n.º 2.º), designadamente pela realização de avisos prévios (Regimento da Ass. Nac., art. 50.º), pela formulação de perguntas escritas ao Governo (Const., art. 96.º, n.º 1.º), pelo pedido de consultas ou informações a qualquer corporação ou estação oficial ou pelo exame de qualquer processo existente numa repartição pública (Const., art. 96.º, n.º 2.º, e Regimento, art. 11.º, § 4.º), pela audiência de Ministros, Secretários ou Subsecretários de Estado nas comissões (Const., art. 95.º, § 3.º), pela criação de comissões de inquérito⁽¹⁾, etc.

⁽¹⁾ Sobre este ponto, cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, pág. 567.

Quanto às garantias políticas dos administrados, há fundamentalmente a considerar o direito de petição e o direito de resistência.

A Constituição, no n.º 18.º do artigo 8.º, confere a todo o cidadão português o direito de petição ou representação perante os órgãos da soberania em defesa dos seus direitos, o que significa que qualquer cidadão pode legítimamente dirigir-se ao Chefe do Estado, à Assembleia Nacional e ao Governo (o recurso aos tribunais já não é uma garantia política, mas jurisdicional) para obter a protecção, preventiva ou repressiva, dos seus direitos. Por isso o Regimento da Assembleia Nacional prevê que o Presidente possa dar conhecimento à Assembleia, pela menção ou leitura na Mesa, no período de antes da ordem do dia, das petições e representações dirigidas à Assembleia a que, feito exame prévio, entender dar seguimento [arts. 22.º, al. b), e 31.º, al. e)], as quais serão nesse caso publicadas no *Diário das Sessões* [art. 19.º, § 1.º, al. c)]⁽¹⁾.

O direito de resistência individual encontra-se consagrado na Constituição, sob as formas passiva e defensiva, autorizando a «não pagar impostos que não tenham sido estabelecidos de harmonia com a Constituição» (art. 8.º, n.º 16.º) e a «resistir a quaisquer ordens que infrinjam as garantias individuais, se não estiverem legalmente suspensas...» (art. 8.º, n.º 19.º)⁽²⁾.

Deve ainda recordar-se que, como ficou dito (tomo I, n.ºs 208 e 209), aos actos administrativos inexistentes e nulos não é devida obediência, mesmo que a inexistência ou a nuli-

⁽¹⁾ Na Presidência da República e na Presidência do Conselho funcionam, sem carácter oficial, serviços de expediente incumbidos de receber as petições e representações que lhes forem enviadas e de as enviar aos Ministérios ou organismos que devam dar-lhes seguimento. Está em estudo a oficialização, no segundo daqueles departamentos, do processo relativo ao exercício do direito de petição sobre a regularidade do funcionamento da Administração pública.

⁽²⁾ V. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política...*, n.º 173 e 260.

dade ainda não tenham sido declaradas pelos tribunais (Cód. Adm., art. 363.º). Isto significa ser então legal a *resistência à autoridade pública*, embora por violências ou ameaças (Cód. Penal, art. 186.º) e a *desobediência* às ordens e mandados da mesma autoridade (Cód. Penal, art. 288.º): desde que os mandados sejam fundados em acto inexistente ou nulo não são *legítimos* e o particular, ao resistir-lhes ou desobedecer-lhes, exerce o seu direito, o que justifica o facto (Cód. Penal, art. 44.º, n.º 4.º).

As garantias políticas, de que ficam apontados os principais exemplos, são um factor não despreciando de defesa da legalidade e de protecção dos particulares contra o arbítrio dos órgãos e agentes administrativos, mas não podem reputar-se suficientes nem inteiramente seguras.

Por um lado, não têm aplicação senão em casos muito graves e raros: fora deles, nem o direito de resistência pode ser exercido, nem os meios de fiscalização das assembleias serão provavelmente usados para defender este ou aquele interesse particular, sobretudo se de algum modo puderem pôr em causa a própria responsabilidade política dos membros do Governo.

Por outro lado, todos esses meios são exercidos com preocupações de carácter político e, portanto, não oferecem um mínimo de segurança aos particulares lesados nos seus direitos ou interesses legítimos, que sobretudo carecem de uma protecção imparcial e assente em indagações e juízos de carácter jurídico.

448. Garantias graciosas. — São garantias graciosas todas as que se efectivam através da actuação dos órgãos da Administração activa. Pretende-se com elas confiar a prevenção e a repressão das violações do direito objectivo e dos direitos subjectivos e interesses legítimos dos particulares às próprias autoridades administrativas, mediante o funcionamento dos poderes de superintendência e fiscalização que certos órgãos exercem em relação à actividade de outros, esperando-se que a legalidade e os administrados possam ser garantidos com esta dinamização interna do Poder administrativo.

Veremos adiante que a definição de situações jurídicas concretas e o seu subsequente acatamento implicam em regra uma primeira fase de contacto entre a Administração e o particular, que decorre segundo *regras processuais* estabelecidas de modo a acautelar a legalidade e todos os interesses em causa, mas que vem a ser decidida por um órgão administrativo, que é *parte* como representante do interesse público. Por um lado exige-se-lhe o cumprimento da lei e o reconhecimento das obrigações assumidas, por outro lado a sua decisão tem uma autoridade semelhante à da sentença. Importa, por isso, tomar as necessárias precauções para que a última palavra nesse processo seja quanto possível legal, justa e conveniente — e esses são os principais objectivos procurados com a disciplina do *processo administrativo gracioso*.

Para além deste, que simultaneamente funciona como garantia da legalidade e como garantia dos administrados, há que considerar as garantias que funcionam predominantemente só para uma ou para outra dessas finalidades.

De entre as garantias graciosas da legalidade cumpre distinguir as *preventivas* — de que são exemplos as autorizações tutelares e o visto do Tribunal de Contas —, que se destinam a examinar os actos administrativos antes de serem praticados ou executados e portanto permitem evitar que se cometa uma ilegalidade, das *repressivas* — de que são exemplos a aplicação de sanções no exercício de poderes hierárquicos ou tutelares —, que se destinam a actuar depois de praticados os actos ilegais e portanto servem para punir os responsáveis por uma ilegalidade já cometida ou, noutros casos, para eliminar ou atenuar os seus efeitos.

É o que se passa, nomeadamente, com a revogação, modificação e suspensão dos actos administrativos, as quais, porém, tanto podem ser decididas para garantia da legalidade como para garantia dos administrados.

Com efeito, as garantias graciosas dos administrados consistem fundamentalmente na faculdade, que a estes é reconhecida, de impugnar perante as autoridades da Administração activa os actos que estas tenham praticado com ilegalidade, injustiça ou inconveniência — faculdade que a pró-

pria Constituição consagra, ao referir, no n.º 18.º do artigo 8.º, que a todo o cidadão pertence o *direito de reclamação ou queixa* perante quaisquer autoridades, em defesa dos seus direitos.

Esta faculdade de impugnar, exercida junto do autor do acto ou do seu superior hierárquico, tem por objectivo a revogação, a modificação ou a suspensão do acto praticado: visa, pois, obter da autoridade que exerça, no interesse do administrado e em defesa dos direitos deste, certos poderes que se acham incluídos na sua competência própria. A revogação, a modificação e a suspensão não representam, por conseguinte, nestas hipóteses, garantias da legalidade, mas antes garantias dos administrados.

Por isso se tem de entender que a autoridade administrativa de quem for exigida a efectivação destas garantias fica constituída na obrigação jurídica de apreciar o caso e de o resolver — deferindo ou indeferindo o pedido, como entender, mas resolvendo. O que permite concluir que se a autoridade solicitada a pronunciar-se nada disser, durante o prazo marcado na lei, produz-se um acto tácito de indeferimento que abre, nos termos gerais, a via contenciosa ao interessado.

As garantias graciosas dos administrados são, de um modo geral, bastante mais eficazes do que as garantias políticas, uma vez que são efectivadas através de órgãos administrativos, em princípio muito mais libertos de preocupações estritamente políticas do que os órgãos da soberania, e atendendo a que por outro lado não conduzem a consequências tão graves e de tamanha repercussão nacional como as que decorrem das garantias políticas.

Não está em todo o caso excluída a possibilidade de interferências de carácter político na aplicação das garantias graciosas — é o que pode suceder quando se trata de fazer intervir o Governo, que é simultaneamente órgão político e órgão administrativo. Nem as autoridades administrativas, preocupadas com a prossecução do interesse público segundo critérios de eficiência, se mostram muitas vezes capazes de fazer o exame imparcial e de carácter jurídico que aos adminis-

trados convém para defesa dos seus direitos e interesses legítimos. A isto se deve, em resumo, o aparecimento e o progressivo aperfeiçoamento das garantias contenciosas ⁽¹⁾.

449. Garantias contenciosas. O contencioso administrativo. — São garantias contenciosas todas as que se efectivam através da actuação de órgãos jurisdicionais, isto é, de tribunais. A este propósito é muito frequente ouvir falar de contencioso administrativo, pelo que se torna necessário estudar desde já o respectivo conceito.

A expressão *contencioso administrativo* é de origem francesa. Surgiu nas leis, entrou no uso corrente da doutrina, galgou fronteiras, mas durante muito tempo teve um conteúdo indefinido e ainda hoje aparece empregada em diferentes sentidos.

Na acepção mais geral, entendem os autores por contencioso administrativo o conjunto das contestações jurídicas a que dá lugar a acção administrativa ⁽²⁾, ou então o conjunto das regras relativas aos litígios organizados que a actividade da Administração pública suscita, sejam quais forem as jurisdições a que são submetidos ⁽³⁾.

Mas outras definições se encontram, ou restringindo-o às questões de Direito administrativo ⁽⁴⁾, ou caracterizando-o organicamente pelos tribunais que conhecem dessas questões (os tribunais administrativos).

Qual é a noção que quadra com o sistema administrativo português e com o nosso Direito positivo?

Em primeiro lugar, do exame dos textos legais e da leitura dos autores conclui-se, sem esforço, que só são consideradas pertinentes ao contencioso administrativo as questões

⁽¹⁾ Os meios pelos quais se exerce a faculdade de impugnação referida neste número são principalmente a reclamação e o recurso hierárquico: deles trataremos adiante, no § 35.º

⁽²⁾ LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, I, pág. 10. Na mesma orientação, GUIMARÃES PEDROSA, *ob. cit.*, Apêndice, pág. 7.

⁽³⁾ HAURIU, *Précis...*, 11.ª edição, pág. 942.

⁽⁴⁾ BONNARD, *Le contrôle juridictionnel...*, pág. 27.

submetidas a decisão jurisdicional *segundo o Direito administrativo*. Ficam portanto excluídas aquelas em que a Administração esteja interessada mas que hajam de ser resolvidas pela aplicação de normas de outros ramos do Direito.

E em sequência desta primeira noção, o legislador também em alguns preceitos legais emprega a expressão «contencioso administrativo» na acepção de *matéria da competência dos tribunais administrativos*, excluindo a competência jurisdicional dos órgãos da Administração activa. É assim que o artigo 815.º do Código Administrativo, ao delimitar o âmbito do contencioso administrativo num título consagrado à «competência contenciosa», requer que as decisões e deliberações sejam arguidas de ilegalidade «perante os tribunais».

A análise do § 1.º do mesmo artigo, e a sua comparação com o artigo 1.º do Decreto n.º 18017, de 27 de Fevereiro de 1930, mostra ainda que o Código de 1936-40 admitiu a existência de matéria contenciosa *por definição*, constituída pelos recursos de anulação dos actos administrativos definitivos e executórios arguidos de ilegais e, a par deste contencioso por definição, um contencioso *por atribuição*, constituído por acções de declaração ou de condenação, destinadas a fazer valer direitos fundados em contratos administrativos ou nascidos de facto ilícito da Administração.

A adição desta competência de declaração à competência de anulação dos tribunais administrativos marcou logo o sentido da evolução legislativa, que é para confiar a estes tribunais o julgamento de todos os litígios surgidos de relações jurídico-administrativas.

Tal evolução prosseguiu com o Decreto-Lei n.º 48051, de 21 de Novembro de 1967, nos termos do qual o âmbito do contencioso administrativo passou a compreender todos «os pedidos de indemnização feitos à Administração relativamente aos danos decorrentes de actos de gestão pública» (nova redacção, dada pelo art. 10.º, à alínea b) do § 1.º do art. 815.º do Cód. Adm.).

Mas que caracteriza o *contencioso*? A resposta a esta pergunta tem sido objecto de larga discussão dentro e fora

do Direito administrativo ⁽¹⁾. Parece, porém, que actualmente a opinião comum se inclina para considerar contencioso aquilo que reveste carácter *jurisdicional*.

Entende-se por *actividade jurisdicional* de um órgão do Estado a que tem por objecto resolver um conflito jurídico de interesses verificando, definitiva e irrevogavelmente (por *caso julgado*) qual das pretensões em oposição é protegida pelo Direito para o efeito de permitir a sua realização coactiva.

A este conceito *material* da actividade jurisdicional correspondem certos *caracteres formais* do respectivo desempenho, a saber:

- a) a necessidade de instância de um dos interessados para que o órgão do Estado possa pronunciar-se;
- b) a possibilidade da discussão contraditória entre os interessados, perante um órgão independente e superior ao conflito;
- c) a regulamentação estrita do processo.

Por *contencioso administrativo* deveria, pois, no rigor da doutrina, entender-se a *actividade jurisdicional respeitante à resolução dos conflitos nascidos de relações jurídico-administrativas*. Mas no sentido vulgar esta actividade é restrita à dos tribunais administrativos.

⁽¹⁾ Cfr. ALBERTO P. XAVIER, *O processo administrativo gracioso*, Lisboa, 1967, págs. 25-56. Pelo que respeita ao processo civil veja-se o resumo da questão na *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 73.º, pág. 88. No Código de Processo Civil de 1939 (e o mesmo se pode dizer dos que se lhe seguiram) o legislador evitou definir jurisdição voluntária e contenciosa: Prof. ALBERTO DOS REIS, *Código de Processo Civil anotado*, nota ao artigo 1448.º O ilustre anotador diz que a intenção do autor do projecto foi partir do critério de que «a jurisdição voluntária implica o exercício duma actividade essencialmente administrativa, a jurisdição contenciosa implica o exercício duma actividade verdadeiramente *jurisdicional*». V. também do mesmo autor, *Processos especiais*, vol. II (póstumo), pág. 398, *in fine*. Parece assim que no nosso Direito processual civil há processos de *jurisdição não jurisdicional*: a aparente contradição resulta de se empregar o termo *jurisdição* também no sentido de *competência*.

O mesmo se pode dizer, também, das garantias contenciosas, que em rigor abrangem todos os meios de defesa da legalidade ou dos administrados que se efectivem por intermédio de quaisquer tribunais, mas que vulgarmente se limitam às garantias englobadas na competência dos tribunais administrativos.

Não se confunda, porém, o conceito de garantia contenciosa com o de contencioso administrativo: aquela é um meio de protecção, que se exerce através dos tribunais; este é o nome dado à actividade dos tribunais, em si mesma considerada.

450. Função do contencioso administrativo. — Mas que função se destina a desempenhar o contencioso? A de garantir a legalidade, velando acima de tudo e antes de mais pela integridade do Direito objectivo (*contencioso objectivo*) ou a de garantir direitos subjectivos fundados nas relações jurídico-administrativas (*contencioso subjectivo*?).

Por outras palavras: que garantias se efectivam através do contencioso administrativo? Garantias da legalidade ou garantias dos administrados?

A história do Direito administrativo mostra iniludivelmente que ele depende do reconhecimento e da protecção dos direitos dos particulares pela Administração.

Na monarquia absoluta era possível afirmar-se um princípio de legalidade e até assegurar a sua observância, que redundava, afinal, no respeito da vontade e da autoridade do Príncipe. Mas só ao definir-se a existência de direitos subjectivos dos particulares e de deveres correlativos das pessoas colectivas de direito público se lançaram as bases de um regime jurídico da Administração.

A organização dos meios administrativos contenciosos nasceu, de resto, da necessidade de tornar eficazes esses direitos e deveres. A sua raiz, como a de todo o contencioso, é subjectiva. Só depois se pensou que por via dessa fiscalização jurisdicional se obtinha a contenção da actividade administrativa dentro dos limites da legalidade; e que, sendo conveniente assegurar a supremacia da lei mesmo quando não

fosse ferido qualquer interesse privado e estivesse apenas em causa o interesse geral, se podia ampliar a utilização dos meios contenciosos a casos de mera defesa objectiva da legalidade.

Daí a dupla função hoje desempenhada pelo contencioso administrativo: fundamentalmente, meio de garantia dos administrados nas relações juridico-administrativas e, depois, meio de garantia da legalidade na administração.

Esta dupla função resulta da índole das entidades que podem utilizar os meios contenciosos: o interessado em obter uma sentença favorável e o Ministério Público, aquele movido pela necessidade de garantia dos seus direitos, este pelo interesse geral da legalidade.

Quanto aos actos dos órgãos locais existe ainda a acção popular, de carácter predominantemente objectivo⁽¹⁾.

451. Espécies de garantias contenciosas. — Se pretendermos classificar as principais garantias contenciosas (em sentido amplo) que a nossa ordem jurídica proporciona, poderemos talvez agrupá-las em três núcleos, consoante dispensem protecção contra a prática de actos jurídicos, contra a execução desses actos ou contra factos causadores de prejuízos.

Contra a prática de actos ilegais, as mais importantes garantias contenciosas são a *anulação* e a *declaração de nulidade* dos próprios actos, pelos tribunais administrativos. Em casos excepcionais, como sucede por exemplo no contencioso eleitoral, o tribunal pode, por sentença, ordenar alterações no recenseamento (Cód. Admin., art. 220.º, § 2.º) e proclamar eleitos os candidatos que o deverem ser, mediante a *reforma*, se for caso disso, da proclamação já feita.

Contra a execução dos actos administrativos, existe a possibilidade de obter dos tribunais administrativos a *suspen-*

⁽¹⁾ Acerca do carácter objectivo ou subjectivo do contencioso administrativo vejam-se DUGUIT, *ob. cit.*, II, 2.ª ed., pág. 342; BONNARD, *ob. cit.*, pág. 66; RANELLETTI, *ob. cit.*, pág. 11; GASCON MARIN, *El recurso contencioso administrativo*, 1934. Ver também o artigo do Prof. MARCELLO CAETANO, publicado in *O Direito*, 65.º, págs. 162 e 194, e a 1.ª edição deste *Manual*, págs. 572-574.

são da executoriedade, se se der a hipótese de a execução ser de molde a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação e a suspensão não determinar grave dano para a realização do interesse público (Cód. Adm., art. 820.º, § ún., n.º 6.º, Lei Orgânica do S. T. A., art. 15.º, n.º 5.º, e Reg., art. 60.º). Constitui também uma garantia contenciosa contra a execução de actos da Administração — embora tradicionalmente não seja estudada no Direito Administrativo, mas no Direito Processual Penal — a providência excepcional do *Habeas Corpus*, que visa obter a intervenção dos tribunais judiciais para fazer cessar uma prisão ilegal, já por ter sido ilegalmente ordenada, já por ser ilegal a respectiva execução (Dec.-Lei n.º 35 043, de 20 de Outubro de 1945).

Contra factos causadores de prejuízos, enfim, há a possibilidade de efectivar a *responsabilidade da Administração*, que não deve confundir-se com a *responsabilidade dos agentes administrativos*. Na verdade, enquanto a primeira se traduz numa obrigação de indemnizar que recai sobre certa pessoa colectiva de direito público, a segunda vincula apenas as pessoas singulares que, embora ao serviço da Administração, tenham causado danos a um particular por factos ilícitos praticados fora do âmbito das suas funções.

Quer a anulação e a declaração de nulidade dos actos administrativos, quer a efectivação da responsabilidade da Administração cabem no conceito de contencioso administrativo e constituem as principais garantias contenciosas entregues à competência dos tribunais administrativos: delas nos vamos, por isso, ocupar em especial nos números seguintes.

452. Anulação e declaração de nulidade dos actos administrativos. — Chama-se *contencioso de anulação* ao que resulta do pedido formulado jurisdicionalmente para a anulação de um acto jurídico da Administração.

Quer dizer que, em sentido lato, esta modalidade do contencioso abrange todo e qualquer pedido de verificação da invalidade de um acto jurídico — seja regulamento, acto administrativo ou contrato administrativo.

É que a sua característica reside em o tribunal se limitar