

# BREVE CARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE DIREITO LIBERAL

*Brief characterization of the public service in the liberal rule of law*

**Ana Cristina Martins Roso**

**E-mail:** [ana.roso@gmail.com](mailto:ana.roso@gmail.com)

Doutorada em Direito Público e Mestre na área do Direito Administrativo pela  
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

## Resumo

A conceção da *função pública* não permaneceu imutável ao longo dos tempos, tendo acompanhado a evolução da ideia de Estado e da Administração Pública. Daqui sobressai uma relação necessária entre o modelo de Administração Pública, existente em cada momento, e a conceção correspondente de *função pública*.

A *função pública* é contemporânea da consolidação do Estado Moderno e do surgimento do Administração Pública.

Durante a época liberal, a *função pública* era constituída por um corpo de funcionários que desempenhava somente funções de autoridade e que se encontrava subordinado a um regime jurídico específico, e distinto do regime dos trabalhadores do sector privado. Tendo adquirido expressão, nesta altura, a *conceção organicista*, segundo a qual o funcionário é encarado como parte integrante da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Função Pública; Evolução histórica; Estado de Direito Liberal.

## Abstract

The conception of the *public function* has not remained unchanged over time, but has kept pace with the evolution of the idea of State and Public Administration. This highlights a necessary relationship between the Public Administration model that exists at any given moment and the corresponding conception of the *public function*.

The *public function* is contemporary with the consolidation of the Modern State and the emergence of Public Administration.

During the liberal age, the *public function* was constituted by a staff of officials who performed only functions of authority and who were subordinated to a specific legal regime, and distinct from the regime of private sector workers. Having acquired expression at this time, the *organicist conception*, according to which the official is regarded as an integral part of the Public Administration.

**Keywords:** Public administration; Public function; Historic evolution; Liberal State of Law.

## Introdução

Este ensaio tem por base parte da dissertação de doutoramento, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, com o título: “O(s) Regime(s) do Emprego Público – Contributo para a evolução do modelo estatutário do emprego público”.<sup>1</sup> Propomo-nos fazer aqui uma breve análise da função pública durante a época liberal.

A conceção da *função pública* não permaneceu imutável ao longo dos tempos, tendo acompanhado, em cada momento, a evolução da ideia de Estado e da Administração Pública, do que sobressai uma relação necessária entre o modelo de Administração Pública existente em cada momento e a conceção correspondente de função pública. Como refere Vera Antunes o:

*“emprego público surgiu com a Administração Pública (em sentido organizatório) e por causa da Administração Pública (no seu sentido material). Eles têm, por isso, uma relação de correlatividade ou interdependência”.<sup>2</sup>*

Deste modo, a aparição da *função pública* foi contemporânea do surgimento da Administração Pública, o que ocorreu durante o Estado Moderno.

Com efeito, durante a época moderna embora já se possa falar, com rigor, da existência de Administração Pública e da *função pública*, não se pode ainda falar em Direito Administrativo, uma vez que ainda não há um conjunto de regras próprias que disciplinem a organização e atuação da administração, às quais o rei se submeta, só na época liberal, passamos a ter um Estado subordinado ao Direito.

Pretendemos, aqui, analisar, ainda que muito sumariamente, como se caracterizava a *função pública* no Estado de Direito Liberal.

---

<sup>1</sup> Cfr. Ana Roso, “O(s) Regime(s) do Emprego Público – Contributo para a evolução do modelo estatutário do emprego público”, (policopiada), dissertação de doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018, pág. 29-41.

<sup>2</sup> Vera Lúcia Santos Antunes, *O Contrato de trabalho na Administração Pública – evolução, reflexos e tendências para o emprego público*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pág. 48.

## Aparição da função pública no Estado Moderno

O Estado Moderno surge alicerçado nas noções de Estado e de soberania, introduzidas respetivamente por Maquiavel e Jean Bodin, e por uma progressiva centralização e fortalecimento do poder real, contra o feudalismo e regime senhorial.<sup>3</sup>

O momento extremo da evolução do Estado Moderno surge entre meados do século XVII e finais do século XVIII, que ficou conhecida por “Estado-de-Polícia”. Tinha como principal característica, sem dúvida, o absolutismo da nova figura (o Estado), com a centralização completa dos poderes no seu representante máximo – o monarca. O Estado, o direito, o poder e o rei identificam-se, chegando ao ponto de Luís XIV afirmar que “L’État c’est moi”.<sup>4</sup>

Vive-se uma época de grandes realizações e obras públicas, que passam pela criação de universidades e construção de templos, pelo patrocínio de academia, entre outras.

Assiste-se, durante esta Época, ao surgimento, e a um grande desenvolvimento da Administração Pública do Estado. Aliás, a aparição da *função pública* é contemporânea da consolidação do Estado Moderno e do surgimento da Administração Pública.<sup>5</sup>

Foi durante esta época que o poder discricionário da administração (no fundo, do monarca) conheceu a sua máxima extensão. Assim, apesar de já se poder falar, com rigor, na existência da Administração Pública e da *função pública*, que surgem durante esta Época, não se poderá falar em Direito Administrativo, uma vez que não há regras próprias que disciplinem a organização e atuação da administração, às quais o monarca se submeta.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015, pág. 25 e Vera Antunes, *O contrato*, cit., pág. 42.

<sup>4</sup> Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 26, Paulo Veiga e Moura, *A privatização da função pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004, pág. 22.

<sup>5</sup> Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 26.

<sup>6</sup> Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 26.

No Estado Absolutista destacaram-se um conjunto de cargos, uns de derivação feudal: os *oficiais*, e outros de criação régia: os *comissários*, que passam a satisfazer de modo estável à satisfação das necessidades públicas.<sup>7</sup>

Freitas do Amaral aponta como o maior ponto fraco deste imponente sistema administrativo o modo de recrutamento e promoção do funcionalismo público, fazendo-se por favoritismo e não por mérito, continuando a ser admitida a transmissão dos cargos públicos através de venda ou de herança (sistema da venalidade dos ofícios), debilidade esta que a administração portuguesa também sofreu.<sup>8</sup> Assistindo-se, nesta época à multiplicação dos ofícios.<sup>9</sup>

Por sua vez, para reforçar a sua presença e para realizar com a eficácia pretendida as tarefas inerentes ao seu poder, designadamente as de *Polícia*, o Monarca recorre cada vez mais aos *comissários*, verdadeiros delegados pessoais do Rei nas províncias.<sup>10</sup>

O vínculo que une os *oficiais* e *comissários* ao rei (depois ao Fisco) é nesta altura explicado nos quadros do direito civil, sendo configurado como um ato translativo de direitos reais – no caso dos *oficiais* –, ou surgindo como um vínculo de natureza obrigacional, recorrendo-se às figuras do mandato ou da *locatio operarum* – no caso dos *comissários*.<sup>11 12</sup>

---

7 Paulo Veiga e Moura, *A privatização*, cit., pág. 19, e Mario Nigro, “Amministrazione Pubblica (organizzazione giuridica dell)”, in *Enciclopédia Giuridica Giovanni Treccani*, Vol. II, pág. 1.

8 Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª Edição (6.ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011, pág. 67.

9 Cfr. Catherine Kaftani, *La formation du concept de fonction publique en France*, Bibliothèque de Droit Public, Tome 196, L.G.D.J, Paris, 1998, pág.26.

10 Catherine Kaftani, *La formation...*, cit., pág.29-30.

11 Francisco Liberal Fernandes, *Autonomia Coletiva dos trabalhadores da Administração. Crise do Modelo clássico de Emprego Público*, *Stvdia Ivridica* 9, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, pág.74.

12 Paulo Veiga e Moura, *A privatização*, cit., pág. 19.

Durante o século XVIII surgem os “*ingénieurs*”, um novo tipo de servidores, recrutados segundo o método do concurso, dado a conhecer em França pelos Jesuítas, a quem, com o fim de tornar a função atrativa, já se reconhecem algumas garantias de carreira.<sup>13</sup> Acredita-se que este corpo de engenheiros esteja na génese do, que seriam mais tarde, os “funcionários”.<sup>14</sup>

## O surgimento do Estado de Direito Liberal

Influenciada pela Revolução Parlamentar Inglesa (1688), e pela Revolução Americana (1776), a Revolução Francesa de 1789 foi sem dúvida a maior e mais marcante de todas as revoluções liberais.<sup>15</sup> Aboliu de vez os direitos feudais e proclamou os princípios universais da *Liberté, Egalité e Fraternité*,<sup>16</sup> sendo pois com ela que os valores liberais ganham inusitado vigor na Europa Continental.<sup>17</sup> O seu ideário liberal triunfador irá propagar-se pela Europa, os ventos revolucionários sopram por todo o continente Europeu e deste modo a França revolucionária acaba por deixar um legado decisivo para a compreensão do Estado de Direito.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Jean-Michel de Forges, *Droit de la fonction publique*, 1997, Presses Universitaires de France, Paris 1986, pág.60.

<sup>14</sup> Cfr. Paulo Veiga e Moura, *A privatização*, cit., pág. 22-24.

<sup>15</sup> De notar que até às revoluções liberais vigorou um sistema administrativo tradicional, assente na confusão dos poderes e na inexistência do Estado de Direito; depois das revoluções liberais estabelecem-se os sistemas administrativos modernos, baseados na separação de poderes e no Estado de Direito. A implantação destes sistemas administrativos modernos segue vias diferentes na Inglaterra e em França. O que dará lugar a dos sistemas administrativos bem distintos: o sistema de tipo britânico, ou de *administração judiciária*, e o sistema de tipo francês, ou de *administração executiva*. De acrescentar que, o sistema administrativo oriundo da Inglaterra vigora hoje em dia na generalidade dos países anglo-saxónicos, nomeadamente nos Estados Unidos da América (com algumas especificidades). Por sua vez, o sistema administrativo que nasceu em França vigora hoje em dia em quase todos os países continentais da Europa Ocidental (como, por exemplo, em Portugal e Espanha), havendo, no entanto, variantes nacionais – designadamente em Itália. Cfr., e também para mais desenvolvimentos, Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, cit., pág. 102, 107 e 113.

<sup>16</sup> Vera Antunes, *O contrato*, cit., pág. 44.

<sup>17</sup> Maria da Glória Dias Garcia, *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua origem e evolução*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1994, pág. 272.

<sup>18</sup> J. J. Gomes Canotilho, *Estado de Direito*, Cadernos Democráticos, Fundação Mário Soares, Edição Gradiva, Lisboa, 1999, pág. 26.

Com a Revolução Francesa triunfam os ideais de liberalismo individual contra o autoritarismo tradicional do absolutismo régio. Aquela Revolução dará lugar a uma nova ordem social. A soberania que antes era um atributo do poder estadual do monarca agora passa a pertencer à Nação,<sup>19</sup> e a definição da vontade geral (composta por vontades individuais) encontra-se na lei geral e impessoal, condição essencial para alcançar a igualdade e liberdade tão proclamadas e desejadas.<sup>20</sup>

A ideia liberal do governo limitado conduziu naturalmente a uma divisão dos poderes públicos e a uma subordinação da administração à lei parlamentar, e portanto ao Direito.<sup>21</sup> Formulam-se, e afirmam-se, aqui dois importantes princípios que se apresentarão como decisivos para o nascimento do Direito Administrativo:<sup>22</sup> o *princípio da separação de poderes*, e o *princípio da legalidade da administração*.

O *princípio da separação de poderes* põe cobro à concentração de todos os poderes nas mãos de uma só pessoa (monarca) – qual como vinda acontecendo no anterior Estado Absolutista –, e leva à repartição do poder público pelo poder legislativo, poder executivo e poder judicial. A Coroa perde o poder legislativo, que é atribuído ao Parlamento, e o poder judicial, que é confiado aos Tribunais, ficando apenas para si com o poder executivo.<sup>23</sup> O mesmo sucedeu em Portugal com a Constituição de 1822 e posteriormente

---

19 Maria da Glória Garcia, *Da Justiça Administrativa*, cit., pág. 266, e Rogério Soares, *Interesse Público*, cit, pág. 64.

20 Paulo Veiga e Moura, *A privatização*, cit., pág. 24-25, Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, cit., pág. 70.

21 José Carlos Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, 2.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011, pág.18.

22 Foi na sequência da Revolução Francesa de 1789 que o Direito Administrativo começou a emergir lentamente do nada e se esboçam os traços dominantes daquilo a que Hauriou viria a chamar, mais tarde, de “regime administrativo”: contando este com a existência de uma jurisdição administrativa especializada e a sujeição da Administração a regras diferentes das do direito privado (cfr. Maurice Hauriou, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 12.ª ed., Recueil Sirey, Paris, 1933, pág. 1-3). Entendendo-se que foi o Conseil d’État quem forjou as regras aplicáveis à Administração e que se afirmou a existência de um direito autónomo, cfr. Prosper Weil, *O Direito Administrativo*, (edição portuguesa), Almedina, Coimbra, 1977, pág. 15.

23 Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, cit., pág. 70. Embora rapidamente se tenha evoluído no sentido da *preponderância do poder legislativo democrático* sobre os outros dois poderes estaduais; convertendo-se então o Parlamento no centro do Estado, cfr. Vieira de Andrade, *Lições*, cit. pág. 18

com a Carta Constitucional de 1826, que decretaram o *princípio da separação de poderes*. A Mouzinho Silveira coube concretizar este princípio na legislação ordinária.<sup>24</sup>

O *princípio da legalidade da administração* impede a Administração de invadir a esfera dos particulares ou prejudicar os seus direitos sem ser com base numa lei emanada pelo Poder Legislativo.<sup>25</sup> Este princípio surge como concretização do Estado de Direito, e representa o nascimento de um *direito especial* (diferente do direito privado comum) a que está sujeita a Administração Pública.<sup>26</sup>

A Revolução Francesa – já considerada como um glorioso movimento que com o seu ímpeto avassalador se impôs por todo o Mundo Ocidental,<sup>27</sup> sobretudo na maior parte dos países continentais da Europa Ocidental, tal como Portugal e Espanha<sup>28</sup> – foi fundamental para o surgimento do Direito Administrativo, sendo ainda hoje um marco histórico de referência do Direito Administrativo vigente.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Vera Antunes, *O contrato*, cit., pág. 44.

<sup>25</sup> Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, cit., pág. 70.

<sup>26</sup> Vieira de Andrade, *Lições*, cit., pág. 18.

<sup>27</sup> Ramón Martín Mateo e Juan José Díez Sánchez, *Manual de Derecho Administrativo*, 29.ª Ed., Aranzadi, Navarra, 2012, pág. 38.

<sup>28</sup> Vide, a este propósito, entre outros, Vasco Moura Ramos, *Da compatibilidade do New Public Management com os Princípios Constitucionais*, (dissertação de mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), policopiado, Coimbra, 2002, cit., pág. 28; e Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, cit., pág. 101 e 113; Ramón Martín Mateo e Juan José Díez Sánchez, *Manual*, cit., pág. 37-38, e, Maria da Glória Garcia, *Da Justiça Administrativa*, cit., pág. 272.

<sup>29</sup> Enrique Linde Paniagua, *Fundamentos de Derecho Administrativo: del derecho del poder al derecho de los ciudadanos*, UNED, 3.ª ed, cit., pág. 47-48.

Havia uma grande distância entre as preocupações do Estado e as da sociedade, pois eram dois mundos diferentes e separados, o que explica a política do “*laissez faire, laissez passer*” e a configuração do Estado como guarda-noturno, ou de Estado-segurança, com uma significativa redução do seu papel e do seu intervencionismo, configurando-se praticamente apenas como esquadra de polícia (com a finalidade de manter a ordem e a segurança) e repartição de finanças.<sup>30</sup>

## A função pública no Estado de Direito Liberal

No Estado Liberal luta-se contra os privilégios outrora existentes, proclama-se que todos os homens são iguais por natureza e perante a lei, o que conduz ao reconhecimento de os “...*privilégios são por sua natureza injustos, odiosos e contraditórios com o fim supremo de toda a sociedade política*”,<sup>31</sup> e leva, então, à supressão dos ofícios e à abertura do acesso às funções públicas a todos os cidadãos.<sup>32</sup>

A Administração Liberal, no exercício das poucas funções que lhe cabiam essencialmente de segurança e de finanças, apresenta uma natureza fundamentalmente agressiva, assumindo-se como uma Administração-Poder, investida de *ius imperium*, atuando, neste domínio, em execução da lei e através de atos unilaterais suscetíveis de produzirem os seus efeitos sem prévio recurso jurisdicional.<sup>33</sup> Estes fatores ajudam a explicar que a *função pública* nesta altura se organizava em moldes militares, parecendo os funcionários soldados<sup>34</sup> que integram um verdadeiro exército, tendo os seus chefes – os Ministros – e os seus estados-maiores – os Secretários.

---

30 Fernanda Paula Oliveira e José Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais*, cit., pág. 27.

31 Emmanuel Joseph Sieyès, *Qué es el Estado llano?: ensayo sobre los privilegios*, (tradução de José Rico Godoy), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pág. 5-6.

32 Paulo Veiga e Moura, *A privatização*, cit., pág. 27; e Catherine Kaftani, *La formation...*, cit., pág. 65-66.

33 Luciano Parejo Alfonso, Antonio Jiménez-Blanco e Luis Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo*, 3.<sup>a</sup> edição, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 1994, pág. 13.

34 Vassilios Kondylis, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, Bibliothèque de Droit Public, Tome 168, L.G.D.J., Paris, 1994, pág. 48.

Em meados do século XIX a explicação civilista da representação ou do mandato começa a mostrar insuficiências, uma vez que esta explicação não permite imputar à Administração a responsabilidade de muitos dos atos danosos praticados pelos dependentes públicos, pois como refere Liberal Fernandes:

*“nos termos da figura da representação e do mandato, a Administração poderia usar de determinados expedientes para se eximir da responsabilidade decorrente dos atos ilícitos praticados por aqueles”.*<sup>35</sup>

Pelo que, logo se reconheceu a conveniência de poder imputar à pessoa coletiva pública, designadamente ao Estado, as consequências jurídicas de todos os atos praticados pelos seus agentes e funcionários, ainda que se tratassem de atos ilícitos ou ilegais, o que leva ao fim da teoria da representação no âmbito da *função pública*, devido precisamente à sua incapacidade lógica para suportar tal asserção.<sup>36</sup> Passando assim a recorrer-se à teoria organicista,<sup>37</sup> a qual fornece a explicação para a utilização dos funcionários como instrumentos do exercício do poder público,<sup>38</sup> sustentando-se que o funcionário público é uma parte, um instrumento da Administração, que da mesma maneira que a boca ou as mãos são órgãos e instrumentos das pessoas físicas, através dos quais estas expressam a sua vontade.

---

<sup>35</sup> Francisco Liberal Fernandes, *Autonomia Coletiva*, cit., pág. 88, nota n.º 241.

<sup>36</sup> Neste sentido, Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 1984, pág. 224.

<sup>37</sup> A teoria organicista das pessoas coletivas foi elaborada pela doutrina alemã do século XIX (Gierke, 1877), vide Massimo Severo Giannini, “Organi (teoria generale)”, in *Enciclopédia del Diritto*, Vol. XXXI, Giuffrè Editore, 1981, Milano, pág. 37. Também para uma noção de órgão, *ibidem*, pág. 37 e sgs. Para mais desenvolvimentos, sobre a concepção organicista do agente público, vide, entre outros, Ramón Parada Vázquez, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 18.ª Edição, Marcial Pons, Madrid, 2005, pág. 20-23; Francisco Liberal Fernandes, *Autonomia Coletiva*, cit., pág. 87-92; Manuel A. Domingues de Andrade, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Vol. I, Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2003, pág. 118, e Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, Vol. I, cit., pág. 223-227.

<sup>38</sup> Paulo Veiga e Moura, *A privatização*, cit., pág. 30-31.

A conceção organicista permite transformar os *funcionários* em partes integrantes da Administração, com quem constituíam uma unidade jurídica,<sup>39</sup> levando, assim, à dissolução da individualidade do funcionário no seio da estrutura orgânica que integra, de tal forma que não é pensável que tivesse interesses diferentes do interesse público.<sup>40</sup> No entanto, apesar disso, a *função pública* revestia-se socialmente de enorme prestígio, com grande superioridade de atração em relação às atividades privadas. Os serviços administrativos tinham maior tradição, melhor organização do que as empresas privadas, e os servidores gozavam de maiores regalias e garantias de que os empregados de patrões privados. Aliás, consistia o Estado, a muitos títulos, no “*melhor patrão*”.<sup>41</sup>

Assim sendo, o *funcionário*, por um lado: desempenhando um importante papel no seio do Estado, era alguém que participava no exercício das funções de soberania e autoridade estaduais,<sup>42</sup> pelo que era visto como “*un citoyen spécial*”,<sup>43</sup> sendo-lhe concedida uma expectativa acrescida de fazer carreira dentro do serviço público, usufruindo do referido prestígio social elevado, e recebendo uma compensação pecuniária que não configura um salário mas antes uma compensação pelo *status* alcançado. Por outro lado: o funcionário encontrava-se impossibilitado de negociar as condições particulares de trabalho e ao reconhecimento de que o governo pode a todo o tempo modificar a regulamentação vigente para a adaptar às necessidades do serviço público.<sup>44</sup>

O vínculo de ligação entre o funcionário e o Estado não era igual à dos demais contratos de trabalho privados, pois, a situação resultante daquele vínculo poderia, ser livremente modificada, pelo Estado, em nome do interesse geral. Não se está, pois, perante uma verdadeira situação “contratual”, mas sim diante de uma situação “estatutária”.<sup>45</sup>

---

39 Paulo Veiga e Moura, *A privatização*, cit., pág. 30-31.

40 Paulo Veiga e Moura, *A privatização*, cit., pág. 30.

41 Marcello Caetano, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 3.ª Reimpressão Portuguesa da edição Brasileira de 1977, 2010, pág. 290.

42 O Estado Liberal tinha funções reduzidas, mas de *imperium*.

43 Maurice Hauriou, *Précis Élémentaire de Droit administratif*, 4.ª edição, Recueil Sirye, Paris, 1937, pág. 73.

44 Paulo Veiga e Moura, *A privatização*, cit., pág. 33.

45 Eduardo Sebastião Vaz Oliveira, “A função Pública Portuguesa. Estatuto novo ou nova Política?”, n.º 122, in *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, 1969, pág. 28-29.

Chamava-se *estatuto dos funcionários*<sup>46</sup> ao conjunto das normas legais que definia e regulava os deveres e as faculdades correspondentes à qualidade de funcionário<sup>47</sup> – entre as quais ressaltam a segurança de emprego, a estruturação do trabalho em carreiras, a promoção em função da antiguidade, e o ingresso mediante concurso público baseado no mérito.<sup>48</sup>

Surge assim o funcionário que nesta altura só desempenha funções de autoridade da Administração Pública, o que justificava a subordinação a um ramo especial do direito: o Direito Administrativo, distinto do direito a que se encontravam sujeitos os trabalhadores do sector privado.

Mais tarde, no Estado de Direito Social está situação virá a sofrer alterações, passando a existir, na Administração Pública, funcionários que a par daqueles que continuam a exercer funções de autoridade, têm funções predominantemente técnicas, levantando a questão de saber se continua a justificar-se a permanência de um regime jurídico especial para os funcionários da Administração Pública, distinto do regime legal a que se encontram sujeitos os trabalhadores das empresas.

---

<sup>46</sup> Segundo Eduardo Sebastião Vaz de Oliveira “*estatuto da função pública*” entende-se o complexo de direitos e deveres dos agentes administrativos, cfr. Eduardo Sebastião Vaz Oliveira, “A função Pública Portuguesa” cit., pág. 18-19.

<sup>47</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.<sup>a</sup> Edição (10.<sup>a</sup> Reimpressão), revista e atualizada por Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 685.

<sup>48</sup> Cfr. Alda Martins, “A laboralização da função pública e o direito constitucional à segurança no emprego”, in *Julgar*, n.º 7, 2009, pág. 170. Disponível em <http://julgar.pt/a-laborizacao-da-funcao-publica-e-o-direito-constitucional-a-seguranca-no-emprego/>. Consultado a 29.09.2019.

## Conclusão

A evolução da Administração Pública está intimamente ligada com o surgimento e evolução da *função pública*. A Administração Pública e a *função pública* surgem somente a partir do Estado Absolutista. Por sua vez, só se pode falar de um Estado subordinado ao Direito, depois das revoluções liberais, no Estado de Direito Liberal.

Durante a época liberal ganha expressão a *conceção organicista*, segundo a qual os funcionários são uma parte integrante da Administração Pública.

Estes só desempenhavam, à data, funções de autoridade, encontrando-se numa situação estatutária e como tal sujeito a um regime legal específico, distinto dos trabalhadores do sector privado: o Direito Administrativo.

Mais tarde, já no Estado de Direito Social, a par de funcionários que continuam a exercer funções de autoridade, passam a existir outros que exercem funções predominantemente técnicas, o que vem colocar a questão da necessidade de existência de um regime legal distinto do regime dos trabalhadores das empresas.

**BRILIOGRAFA**

- ALFONSO, Luciano Parejo/ Jiménez-Blanco, Antonio / ÁLVAREZ, Luis Ortega, *Manual de Derecho Administrativo*, 3.ª edição, Editorial Ariel, S. A., Barcelona, 1994.
- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.ª Edição (6.ª Reimpressão), Almedina, Coimbra, 2011.
- ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 2.ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011.
- ANDRADE, Manuel A. Domingues de, *Teoria Geral da Relação Jurídica*, Vol. I, Reimpressão, Almedina, Coimbra, 2003.
- ANTUNES, Vera Lúcia Santos, *O Contrato de trabalho na Administração Pública – evolução, reflexos e tendências para o emprego público*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
- CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.ª Edição (10.ª Reimpressão), revista e atualizada por Freitas do Amaral, Almedina, Coimbra, 2010.
- CAETANO, Marcello, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 3.ª Reimpressão Portuguesa da edição Brasileira de 1977, 2010.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Estado de Direito, Cadernos Democráticos*, Fundação Mário Soares, Edição Gradiva, Lisboa, 1999.
- FERNANDES, Francisco Liberal, *Autonomia Coletiva dos trabalhadores da Administração. Crise do Modelo clássico de Emprego Público*, *Stvdia Ivridica* 9, Coimbra Editora, Coimbra, 1995.
- FORGES, Jean-Michel de, *Droit de la fonction publique*, 1997, Presses Universitaires de France, Paris 1986.
- GARCIA, Maria da Glória Dias, *Da Justiça Administrativa em Portugal. Sua origem e evolução*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 1994.
- GIANNINI, Massimo Severo, “Organi (teoria generale)”, in *Enciclopédia del Diritto*, Vol.XXXI, Giuffrè Editore, 1981, Milano.
- HAURIOU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 12.ª ed., Recueil Sirey, Paris, 1933.

- KAFTANI, Catherine, *La formation du concept de fonction publique en France*, Bibliothèque de Droit Public, Tome 196, L.G.D.J, Paris, 1998.
- KONDYLLIS, Vassilios, *Le principe de neutralité dans la fonction publique*, Bibliothèque de Droit Public, Tome 168, L.G.D.J., Paris, 1994.
- MARTINS, Alda, “A laboralização da função pública e o direito constitucional à segurança no emprego”, in *Julgar*, n.º 7, 2009, pág. 170. Disponível em [https://sites.google.com/site/julgaronline/ Home/numeros-publicados/julgar-07---janeiro-abril---2009](https://sites.google.com/site/julgaronline/Home/numeros-publicados/julgar-07---janeiro-abril---2009).
- MATEO, Ramón Martín/SÁNCHEZ, Juan José Díez, *Manual de Derecho Administrativo*, 29.ª Ed., Aranzadi, Navarra, 2012.
- MOURA, Paulo Veiga e, *A privatização da função pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2004.
- NIGRO, Mario, “Amministrazione Pubblica (organizzazione giuridica dell)”, in *Enciclopédia Giuridica Giovanni Treccani*, Vol. II.
- OLIVEIRA, Eduardo Sebastião Vaz de, *A função Pública Portuguesa. Estatuto novo ou nova Política?*, Separata da Revista *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal* n.º 122, Lisboa, 1969.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula/DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2015.
- OLIVEIRA, Mário Esteves de Oliveira, *Direito Administrativo*, Volume I, 2.ª Reimp., Almedina, Coimbra, 1984.
- PANIAGUA, Enrique Linde, *Fundamentos de Derecho Administrativo: del derecho del poder al derecho de los ciudadanos*, UNED, 3.ª ed.
- RAMOS, Vasco Moura, *Da compatibilidade do New Public Management com os Princípios Constitucionais*, (dissertação de mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), policopiado, Coimbra, 2002.
- ROSO, Ana, “O(s) Regime(s) do Emprego Público – Contributo para a evolução do modelo estatutário do emprego público”, (policopiada), dissertação de doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2018.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph, *Qué es el Estado llano?: ensayo sobre los privilegios*, (tradução de José Rico Godoy), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- SOARES, Rogério, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, 3.ª edição, Coimbra, MCMLV (1955).
- VÁZQUEZ, Ramón Parada, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 18.ª Edição, Marcial Pons, Madrid.
- WEIL, Prosper, *O Direito Administrativo*, (edição portuguesa), Almedina, Coimbra, 1977.