



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 349/IX

**ESTABELECE OS PRINCÍPIOS E AS NORMAS A QUE DEVERÁ
OBEDECER A ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DA
ADMINISTRAÇÃO DIRECTA DO ESTADO**

Exposição de motivos

1 — O presente diploma estabelece os princípios e as normas a que deverá obedecer a organização dos serviços da administração directa do Estado e retoma, na íntegra, as orientações e termos do diploma legal preparado pela Equipa de Missão para a Organização e Funcionamento da Administração do Estado, tornado público em Janeiro de 2002.

Importa salientar que, sendo a doutrina clara na distinção entre a administração directa e indirecta do Estado, não existem actualmente na ordem jurídica portuguesa estatutos genéricos para qualquer das duas administrações dependentes do Estado.

Esta situação provoca consequências negativas que devem ser superadas, designadamente respeitantes à falta de consistência dos modelos orgânicos adoptados - dando lugar a soluções institucionais diferentes para problemáticas semelhantes - e à instabilidade dessas mesmas soluções institucionais - especialmente revelada, quer pelo ritmo com que se verifica a alteração das orgânicas de serviços e institutos públicos quer pela multiplicidade e frequente atomização de unidades administrativas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — Esta iniciativa legislativa não ignora as efectivas justificações para a criação de entidades públicas com personalidade jurídica própria e cuja organização e funcionamento não se encontra sob a direcção hierárquica do Governo.

Não visando, portanto, contrariar as dinâmicas existentes nas administrações públicas modernas e, naturalmente, na administração portuguesa, o presente diploma prossegue finalidades especialmente dirigidas ao estabelecimento de padrões comuns para o regime jurídico dos serviços públicos integrados na administração directa do Estado e, bem assim, à redução da multiplicidade e da heterogeneidade dos modelos orgânicos vigentes.

A concretização destas finalidades contribuirá, conseqüentemente, para:

— Apoiar as políticas dirigidas à redução da despesa pública, tendo em conta os efeitos negativos da dispersão excessiva de serviços públicos e os respectivos impactes na multiplicação de serviços comuns e na utilização menos racional e menos eficaz dos recursos organizacionais (em especial instalações e equipamentos);

— Racionalizar e tornar mais transparente a organização da administração directa do Estado, facilitando a sua compreensão pelos cidadãos e pelos agentes económicos e sociais e propiciando condições mais adequadas para as interacções que a administração estabelece com os seus destinatários;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

— Enquadrar a emissão de pareceres sobre a criação, reorganização ou extinção de serviços públicos e sobre a fixação ou alteração de atribuições, da estrutura, das competências e do funcionamento de serviços públicos da responsabilidade dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública.

3 — No âmbito do XIV Governo Constitucional foi constituída uma Equipa de Missão para a Organização e Funcionamento da Administração do Estado, presidida pelo Dr. Nuno Vitorino, integrando representantes do Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública e do Ministério das Finanças, o qual elaborou a proposta de diploma legal cuja apresentação e publicitação foi feita em Janeiro de 2002 e que perfilhamos.

4 — Dispõe a Constituição da República Portuguesa que a Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva. Determina ainda o artigo 267.º da Constituição que a lei estabelecerá formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

Outros princípios foram tidos em conta na elaboração da presente proposta de diploma legal e deverão ser assumidos no processo de criação e organização dos serviços públicos - devendo salientar-se, na primeira situação, os princípios da subsidiariedade, economia e da parceria e, na segunda, os da eficácia, da responsabilidade e da transparência.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5 — No sentido de disciplinar a organização da administração directa do Estado o presente diploma estabelece duas classificações estruturantes destes serviços públicos - de natureza funcional, por um lado, em que distingue os que prosseguem actividades de coordenação, de controlo, de execução e os temporários e, por outro, de natureza territorial, classificando os serviços abrangidos em centrais e periféricos -, procedendo à caracterização dos seus objectivos, tipologias e normas de organização interna.

Determina, por outro lado, a prossecução de funções comuns em todos os Ministérios que envolvem as responsabilidades orçamentais, as relativas à gestão de recursos organizacionais e à modernização administrativa e, bem assim, as respeitantes à participação portuguesa nas instituições europeias e nas políticas comunitárias.

Define, também, no âmbito da organização e funcionamento dos Ministérios, um conjunto de normas - naturalmente flexíveis - para a sua estruturação e gestão global.

Privilegiando as interacções com a sociedade civil, este diploma estimula a criação de órgãos consultivos nos diferentes Ministérios com funções de apoio à formulação, execução, acompanhamento, avaliação e controlo de políticas públicas.

Procede, complementarmente à legislação vigente nesta matéria, à definição da natureza funcional dos gabinetes dos membros do Governo, diferenciando as suas actuações das exercidas pelos serviços da administração directa do Estado.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Com o objectivo de flexibilizar a organização dos serviços públicos e de criar condições para a sua adaptabilidade a novas prioridades políticas e a necessidades colectivas emergentes, o presente diploma opera uma deslegalização ao prever que a criação, reestruturação, fusão e extinção de serviços da administração directa do Estado sejam aprovadas por decreto regulamentar e, por portaria, a respectiva organização interna.

O presente diploma utiliza a expressão serviços da administração directa do Estado em sentido lato, abrangendo todas as realidades funcionais existentes, incluindo, portanto, o que tradicionalmente se designa por serviços e organismos da administração directa do Estado.

Assim, nos termos legais e regimentais, os Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentam o seguinte projecto de lei:

Capítulo I

Princípios gerais

Artigo 1.º

(Âmbito)

1 — O presente diploma estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da administração directa do Estado.

2 — A organização da administração indirecta do Estado e da administração autónoma é regulada por legislação própria, tendo em conta os princípios gerais fixados no presente diploma.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 2.º

(Princípios)

1 — A Administração Pública é estruturada de modo a evitar a burocratização, a assegurar a participação dos cidadãos na sua gestão efectiva e a aproximar os serviços das populações, no respeito pelos princípios da descentralização e da desconcentração administrativas.

2 — Em obediência ao princípio da subsidiariedade, as funções da Administração Pública devem ser exercidas no nível territorial mais próximo possível dos respectivos destinatários e beneficiários.

3 — No respeito pelo princípio da participação, a Administração Pública deve assegurar a participação dos cidadãos, bem como das associações que os representam e privilegiar as interacções e complementaridades com os representantes dos interesses económicos, sociais e institucionais.

4 — Tendo em conta o princípio da racionalização, a Administração Pública deve atribuir prioridade à economia de meios e à eficácia da acção, evitando, designadamente, a criação de novos serviços e a dispersão de funções por pequenas unidades orgânicas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 3.º

(Serviços da administração directa do Estado)

A administração directa do Estado compreende serviços de coordenação, de controlo, de execução e temporários, que podem ser centrais ou periféricos.

Artigo 4.º

(Ministérios)

1 — A Lei Orgânica do Governo identifica os serviços integrados em cada Ministério.

2 — A distribuição dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos serviços que integram cada Ministério pelos respectivos Secretários de Estado é definida por despacho de delegação de competências de cada Ministro.

Artigo 5.º

(Funções comuns nos Ministérios)

1 — Em cada Ministério é assegurado o desempenho das seguintes funções:

- a) Elaboração e execução do orçamento corrente;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- b) Planeamento do investimento público e correspondente elaboração e execução do orçamento de capital (PIDDAC);
- c) Gestão de recursos organizacionais e modernização administrativa;
- d) Acompanhamento da participação portuguesa nas instituições europeias e nas políticas comunitárias;
- e) Relações internacionais.

2 — As funções referidas no número anterior podem ser exercidas em cada Ministério por um ou mais serviços da administração directa do Estado.

3 — O desempenho destas funções deve ser atribuído a serviços já existentes, não determinando a criação de novos serviços, devendo ser desempenhadas pelas secretarias-gerais, designadamente, as referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1.

Artigo 6.º

(Organização dos Ministérios)

Na organização de cada Ministério deve reduzir-se, de forma adequada, o número de níveis hierárquicos, respeitando as seguintes regras:

- a) Assegurar um equilíbrio adequado e eficiente entre serviços centrais e periféricos;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

b) Repartir as atribuições do Ministério entre serviços homogêneos, preferencialmente de média ou grande dimensão, com competências bem definidas;

c) Estruturar os serviços executivos de cada Ministério de acordo com o princípio da segregação de funções, distinguindo organicamente a gestão de recursos organizacionais das restantes;

d) Garantir a criação de circuitos de informação e comunicação simples e coerentes, tanto no seio de cada Ministério como prosseguindo finalidades interministeriais;

e) Privilegiar, face à emergência de novas atribuições, a reestruturação dos serviços existentes em prejuízo da criação de novos.

Artigo 7.º

(Órgãos consultivos)

1 — Em cada Ministério devem ser criados órgãos consultivos.

2 — Os órgãos consultivos apoiam a formulação e acompanhamento de políticas públicas da responsabilidade do Governo, através da articulação entre a Administração Pública, individualidades de reconhecido mérito e os interesses económicos, sociais e institucionais.

3 — Os órgãos consultivos apreciam e emitem pareceres sobre as matérias que lhes forem submetidas pelos membros do Governo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4 — Os órgãos consultivos da administração directa do Estado são centrais, competindo a serviços do respectivo Ministério o apoio logístico, administrativo e financeiro necessário ao seu funcionamento.

5 — Sempre que se considere necessária a participação dos parceiros económicos, sociais e institucionais na prossecução das missões dos serviços da administração directa do Estado, esta deve ser assegurada através da celebração de protocolos de cooperação com organizações representativas desses interesses.

Artigo 8.º

(Gabinetes de membros do Governo)

1 — Os gabinetes dos membros do Governo são serviços de apoio técnico, administrativo e logístico, cujas actividades se dirigem a coadjuvar o membro do Governo no exercício das suas funções.

2 — As actividades de apoio técnico, administrativo e logístico cometidas aos gabinetes dos membros do Governo não substituem o exercício das funções legalmente cometidas aos serviços da Administração Pública.

3 — A composição e funcionamento dos gabinetes dos membros do Governo são regulados por legislação própria.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Capítulo II

Da criação, reestruturação, fusão e extinção de serviços

Artigo 9.º

(Natureza e conteúdo dos diplomas)

1 — A criação, reestruturação, fusão e extinção dos serviços da administração directa do Estado directamente dependentes de membros do Governo, são aprovadas por decreto regulamentar do Ministro respectivo e dos Ministros das Finanças e do membro do Governo que tem a seu cargo a Administração Pública.

2 — Os diplomas referidos no número anterior respeitantes à criação de serviços da administração directa do Estado compreendem:

- a) A designação dos serviços;
- b) A definição da sua natureza funcional enquanto serviços de coordenação, de controlo, de execução ou temporários;
- c) A identificação da respectiva missão;
- d) O regime de administração financeira nos termos legais;
- e) O número de dirigentes por categoria e o número de funcionários por carreira.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 — Os diplomas referidos no n.º 1, respeitantes à reestruturação e fusão de serviços da administração directa do Estado, compreendem:

- a) A designação dos novos serviços e dos serviços iniciais;
- b) A definição da sua natureza funcional enquanto serviços de coordenação, de controlo, de execução ou temporários;
- c) A identificação da missão dos novos serviços;
- d) O regime de administração financeira dos novos serviços nos termos legais;
- e) O número de dirigentes por categoria e o número de funcionários por carreira dos novos serviços.

4 — Os diplomas referidos no n.º 1, respeitantes à extinção de serviços da administração directa do Estado, compreendem a identificação dos serviços extintos.

5 — Entende-se por missão a expressão sintética das atribuições fundamentais e prioritárias de cada serviço da Administração Pública, as competências, os seus destinatários preferenciais, os interlocutores directos e os princípios essenciais que observa para a sua execução.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 10.º

(Criação de serviços)

A criação de novos serviços da administração directa do Estado, com missões total ou parcialmente já cometidas a outros serviços, implica a obrigatoriedade de reestruturação, fusão ou extinção simultânea destes últimos.

Artigo 11.º

(Reestruturação, extinção ou fusão de serviços)

1 — Sempre que a finalidade de um serviço se encontre esgotada ou verificando-se que o mesmo prossegue missões complementares, paralelas ou sobrepostas às de outros serviços, deve o respectivo Ministro apresentar proposta de decreto regulamentar que determine a sua reestruturação, fusão ou extinção, consoante os casos.

2 — As propostas de decretos regulamentares, referidas no número anterior, devem conter justificação objectiva e fundamentada das situações respeitantes ao esgotamento da finalidade do serviço em causa ou das relativas à prossecução de missões complementares, paralelas ou sobrepostas às de outros serviços.

3 — Os decretos regulamentares a que se refere o presente artigo devem determinar a reafecção ou reutilização dos correspondentes



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

recursos financeiros e organizacionais, bem como dos recursos de pessoal, nos termos legais aplicáveis.

Artigo 12.º

(Precedência de pareceres)

1 — A proposta de decreto regulamentar relativa à criação, reestruturação, fusão ou extinção de serviços da administração directa do Estado, directamente dependentes de membros do Governo, apenas pode ser presente a Conselho de Ministros desde que acompanhada de pareceres prévios dos Ministérios das Finanças e do membro do Governo que tem a seu cargo a Administração Pública.

2 — Os pareceres referidos no número anterior incidem respectiva e nomeadamente sobre:

- a) A conformidade com a disciplina orçamental em vigor;
- b) A conformidade com as orientações e regras definidas no presente diploma, a eventual existência de serviços que prossigam missões complementares, paralelas ou sobrepostas e ainda a adequação da estrutura proposta à missão prosseguida.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 13.º

(Auditorias de gestão)

1 — Os Ministros das Finanças e do membro do Governo que tem a seu cargo a Administração Pública definem anualmente o respectivo programa de auditorias de gestão.

2 — Quando for proposta a criação, reestruturação, fusão ou extinção de serviços da administração directa do Estado pode o Ministro das Finanças e do membro do Governo que tem a seu cargo a Administração Pública, isolada ou conjuntamente, determinar que os serviços competentes dos respectivos Ministérios efectuem a auditoria de gestão considerada adequada.

3 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, o Ministro pode determinar a realização de auditorias de gestão pelos serviços competentes do respectivo Ministério ou por entidades independentes da Administração.

Artigo 14.º

(Estrutura interna)

1 — A especificação da estrutura interna dos serviços da administração directa do Estado, contendo a respectiva designação e competências das suas unidades orgânicas, é estabelecida por portaria do respectivo Ministro, ouvido o Conselho de directores-gerais do Ministério e respeitando os princípios e normas definidos no presente diploma.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — As alterações da estrutura interna referidas no número anterior são estabelecidas por portaria do respectivo Ministro, ouvido o conselho de directores-gerais do Ministério e no respeito pelos princípios e normas definidos no presente diploma.

Capítulo III

Serviços de coordenação

Artigo 15.º

(Objectivos)

1 — Os serviços de coordenação promovem a articulação na Administração Pública em domínios onde as necessidades de coordenação sejam permanentes.

2 — Para esse efeito, os serviços de coordenação:

- a) Harmonizam a formulação e execução de políticas públicas da responsabilidade do Governo;
- b) Asseguram a coordenação de recursos na Administração Pública;
- c) Emitem pareceres sobre as matérias que lhes forem submetidas pelos membros do Governo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Artigo 16.º

(Constituição e composição)

1 — Os serviços de coordenação são constituídos e funcionam na dependência directa de membros do Governo.

2 — Os serviços de coordenação são compostos por dirigentes ou funcionários da Administração Pública directa e indirecta, central e periférica.

3 — Os serviços de coordenação podem ser intra ou interministeriais, devendo neste caso o decreto regulamentar de criação especificar o membro do Governo de que dependem.

Artigo 17.º

(Conselhos de directores-gerais)

1 — Independentemente da instituição de outros serviços de coordenação, são criados conselhos de directores-gerais em todos os Ministérios, na dependência directa do respectivo Ministro, englobando os directores-gerais e equiparados.

2 — Sempre que o Ministro considere adequado, os conselhos de directores-gerais referidos no número anterior podem reunir com todos os directores-gerais e equiparados ou por domínios de actividade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 — Sempre que o Ministro considere adequado, podem participar em reuniões do conselho outros dirigentes do Ministério.

Artigo 18.º

(Apoio aos serviços de coordenação)

Os serviços de coordenação são centrais, competindo a serviços do respectivo Ministério o apoio logístico, administrativo e financeiro necessários ao seu funcionamento.

Capítulo IV

Serviços de controlo

Artigo 19.º

(Objectivos)

1 — Os serviços de controlo procedem à inspecção e auditoria dos serviços da Administração Pública, bem como do cumprimento das missões que lhes estão cometidas.

2 — As missões dos serviços de controlo referidos no número anterior podem ainda integrar actividades permanentes de acompanhamento e de avaliação da execução de políticas públicas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

3 — As actividades de inspecção e auditoria dos serviços da Administração Pública também podem ser realizadas por entidades independentes da Administração.

Artigo 20.º

(Tipo funcional)

Os serviços de controlo são centrais ou periféricos, encontram-se dotados de autonomia administrativa ou de autonomia administrativa e financeira, integram a administração directa do Estado e pertencem às categorias de auditorias ou inspecções.

Capítulo V

Serviços executivos

Artigo 21.º

(Objectivos)

1 — Os serviços executivos da administração directa do Estado executam as políticas públicas da responsabilidade de cada Ministério.

2 — Os serviços executivos asseguram a execução de políticas públicas, nos seguintes domínios:

- a) Prestação de serviços;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

b) Produção de bens.

3 — Os serviços executivos exercem ainda funções de apoio técnico aos membros do Governo, nos seguintes domínios:

- a) Estudos e planeamento;
- b) Gestão de recursos organizacionais;
- c) Relações com a União Europeia, internacionais e de cooperação.

Artigo 22.º

(Tipos funcionais)

1 — Os serviços de execução de políticas públicas, a que se refere o artigo anterior, são centrais ou periféricos, encontram-se dotados de autonomia administrativa ou de autonomia administrativa e financeira, integram a administração directa do Estado e pertencem à categoria de direcções-gerais.

2 — Os serviços cuja missão se circunscreve ao apoio à preparação e execução de políticas públicas, referidos no n.º 3 do artigo anterior, são centrais, integram a administração directa do Estado, encontram-se dotados de autonomia administrativa e pertencem às categorias de gabinetes ou secretarias-gerais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Secção única

Da organização interna dos serviços de controlo e executivos

Artigo 23.º

(Unidades orgânicas)

1 — Os serviços de controlo e executivos da administração directa do Estado são organizados em direcções de serviços e em divisões.

2 — A tipologia e o número das unidades orgânicas de cada serviço de controlo e executivos da administração directa do Estado têm de ser adequados aos recursos em pessoal que lhe são atribuídos, designadamente no que respeita à categoria e número dos dirigentes.

Artigo 24.º

(Dirigentes máximos)

1 — Os dirigentes máximos dos serviços de controlo e executivos da administração directa do Estado são equiparados a director-geral.

2 — A coadjuvar os directores-gerais podem existir subdirectores-gerais.

3 — Os dirigentes máximos dos serviços executivos centrais da administração directa são designados directores-gerais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4 — Os dirigentes máximos dos serviços executivos periféricos da administração directa, directamente dependentes de membros do Governo, são designados directores-gerais regionais ou directores-gerais distritais.

Artigo 25.º

(Dirigentes)

1 — As direcções de serviços e as divisões são dirigidas, respectivamente, por directores de serviços e por chefes de divisão.

2 — As direcções de serviços poderão ser colocadas na dependência directa do director-geral ou equiparado, ou dos sub-directores-gerais nos moldes fixados por despacho do director-geral.

3 — As divisões que desempenham funções transversais no respectivo serviço executivo dependem directamente do director-geral ou de um dos sub-directores-gerais.

Capítulo V

Serviços temporários

Artigo 26.º

(Serviços temporários)

1 — Podem ser criados serviços temporários da administração directa do Estado, que prosseguem missões não permanentes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2 — Os decretos regulamentares de criação de serviços temporários compreendem:

- a) A designação do serviço;
- b) A identificação da respectiva missão;
- c) A duração do respectivo mandato;
- d) A categoria do seu dirigente;
- e) A identificação do serviço do respectivo Ministério que presta apoio logístico, administrativo e financeiro necessários ao seu funcionamento.

3 — A criação de serviços temporários apenas se pode verificar quando não for possível ou adequado realizar as actividades em causa pelos serviços existentes em cada Ministério.

4 — Os serviços temporários da administração directa do Estado são centrais ou periféricos.

5 — A eventual prorrogação do mandato de serviços temporários não pode ser automática e o diploma que a aprova inclui a respectiva fundamentação.

6 — Sem prejuízo do disposto no n.º 1, podem ser criadas estruturas temporárias de projecto nos serviços em que tal se justifique para garantir a flexibilidade e eficácia na gestão, que devem obedecer ao disposto nos números anteriores.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Capítulo VI
Disposições finais

Artigo 27.º

(Alteração das leis orgânicas)

1 — As leis orgânicas dos serviços da administração directa do Estado são alteradas de forma a adequarem-se ao disposto no presente diploma no prazo de 18 meses contados da data da sua publicação.

2 — São reestruturados, fundidos ou extintos, no mesmo prazo, os serviços que não satisfaçam o disposto no presente diploma.

3 — A designação dos serviços não tem de sofrer qualquer alteração, bastando que, em complemento da mesma, seja indicado o tipo de serviço de acordo com o disposto no presente diploma.

4 — O membro do Governo que tem a seu cargo a Administração Pública acompanha a execução do disposto no presente diploma, no que se refere à alteração das leis orgânicas e à reestruturação, fusão ou extinção de serviços, devendo proceder à respectiva avaliação.

Artigo 28.º

(Publicidade)

1 — O membro do Governo que tem a seu cargo a Administração Pública é responsável pela elaboração e permanente actualização de um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

registo dos serviços da Administração Pública, da sua estruturação por Ministérios e, bem assim, pela sua divulgação através dos meios mais eficazes, designadamente, o «Portal do Cidadão».

2 — A divulgação referida no número anterior inclui os organogramas de cada Ministério, bem como as leis orgânicas em vigor.

Artigo 29.º

(Revogação)

São revogados o Decreto-Lei n.º 26 115, de 23 de Novembro, o Decreto-Lei n.º 59/76, de 23 de Janeiro, os artigos 1.º a 9.º do Decreto-Lei n.º 41 /84, de 3 de Fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 100-A/85, de 8 de Abril.

Artigo 30.º

(Entrada em vigor)

O presente diploma entra em vigor no prazo de 30 dias.

Palácio de São Bento, 24 de Setembro de 2003. Os Deputados do PS: *Eduardo Ferro Rodrigues — Alberto Martins — António Costa — Fausto Correia — José Magalhães.*