



ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO

Administração Pública

A Administração Pública é uma realidade vasta e complexa.

Tradicionalmente, a Administração Pública é entendida num duplo sentido: sentido orgânico e sentido material. No sentido orgânico, a administração pública é o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e de outras entidades públicas que visam a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas; no sentido material, a administração pública é a própria atividade desenvolvida por aqueles órgãos, serviços e agentes.

Considerando o seu sentido orgânico, é possível distinguir na Administração Pública três grandes grupos de entidades:

- **Administração direta do Estado** - ([Lei n.º4/2004 de 15 de Janeiro](#), na versão atual)
- **Administração indireta do Estado** - ([Lei n.º3/2004 de 15 de Janeiro](#), na versão atual)
- **Administração Autónoma**

A relação que estes grandes grupos estabelecem com o Governo, na sua qualidade constitucional de órgão supremo da Administração Pública, é diferente e progressivamente mais ténue; assim, as entidades da Administração direta do Estado estão hierarquicamente subordinadas ao Governo (poder de direção), as entidades da Administração indireta do Estado estão sujeitas à sua superintendência e tutela (poderes de orientação e de fiscalização e controlo) e as entidades que integram a Administração Autónoma estão apenas sujeitas à tutela (poder de fiscalização e controlo).

A **Administração direta do Estado** integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa coletiva Estado que, de modo direto e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma atividade tendente à satisfação das necessidades coletivas.

Mas nem todos os serviços da Administração direta do Estado têm a mesma competência territorial, pelo que devem distinguir-se:

- **Serviços centrais**
- **Serviços periféricos**

Os **Serviços centrais** têm competência em todo o território nacional, como as Direções-Gerais organizadas em Ministérios, e os **Serviços periféricos** têm uma competência

territorialmente limitada, como acontece com as Direções Regionais (de Educação e de Agricultura, por exemplo).

O segundo grupo – **Administração indireta do Estado** – integra as entidades públicas, distintas da pessoa coletiva “Estado”, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira que desenvolvem uma atividade administrativa que prossegue fins próprios do Estado; trata-se de administração “do Estado” porque se prosseguem fins próprios deste, e de “administração indireta” porque estes fins são prosseguidos por pessoas coletivas distintas do Estado. A Administração indireta do Estado compreende três tipos de entidades:

- **Serviços personalizados**
- **Fundos personalizados**
- **Entidades públicas empresariais**

Os **Serviços personalizados** são pessoas coletivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica, criadas pelo poder público para, com independência em relação à pessoa coletiva Estado, prosseguirem determinadas funções próprias deste. É o caso, por exemplo, do Instituto Nacional de Estatística, I.P., que tem por missão a promoção e divulgação da informação estatística oficial, do Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P., que tem por missão promover a criação e a qualidade do emprego e combater o desemprego através da execução de políticas ativas de emprego e do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P., que tem por missão empreender, coordenar e promover a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico necessárias ao progresso e à boa prática da engenharia civil. São também serviços personalizados do Estado as Universidades públicas que não tenham natureza de fundações de direito privado e os hospitais públicos não empresarializados.

Os **Fundos personalizados** são pessoas coletivas de direito público, instituídas por ato do poder público, com natureza patrimonial. Trata-se de um património de afetação à prossecução de determinados fins públicos especiais, como acontece, por exemplo, com os **Serviços Sociais das forças de segurança**.

As **Entidades públicas empresariais** são pessoas coletivas de natureza empresarial, com fim lucrativo, que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais detêm a totalidade do capital.

São Entidades públicas empresariais, por exemplo, o Centro Hospitalar de Lisboa Norte, EPE ou o Centro Hospitalar do Porto, EPE.

O terceiro e último grande grupo de entidades que compõem a Administração Pública é constituído pela Administração autónoma. Trata-se de entidades que prosseguem interesses próprios das pessoas que as constituem e que definem autonomamente e com independência a sua orientação e atividade; estas entidades agrupam-se em três categorias:

- **Administração Regional (autónoma)**
- **Administração Local (autónoma)**
- **Associações públicas**

O substrato destas entidades é de natureza territorial, no caso da **Administração Regional (autónoma)** e da **Administração Local (autónoma)**, e de natureza associativa, no caso das **Associações públicas**.

A **Administração Regional (autónoma)** tem a mesma matriz organizacional da Administração direta do Estado e da Administração indireta do Estado. Por isso, também na Administração Regional (autónoma) é possível distinguir a Administração direta (com serviços centrais e periféricos) e a Administração indireta (com Serviços personalizados, Fundos personalizados e Entidades públicas empresariais).

O que distingue a Administração direta e indireta do Estado da Administração Regional (autónoma) é a sua competência territorial e material. Na verdade, enquanto no caso da administração estadual a competência respeita a todas as matérias e é exercida sobre todo o território nacional, os órgãos, agentes e serviços da administração regional (autónoma) têm competência limitada às matérias de interesse das respetivas populações que não sejam constitucional e estatutariamente limitadas à administração estadual (como acontece com a defesa nacional e relações externas, por exemplo) e exercem a sua competência exclusivamente sobre o território da respetiva região e nos limites da autonomia regional definidos na Constituição da República e nos respetivos Estatutos político-administrativos.

A **Administração Local (autónoma)** obedece, também, ao mesmo modelo: serviços de administração direta (centrais e periféricos) e indireta (entidades públicas empresariais). A Administração Local (autónoma) é constituída pelas autarquias locais (pessoas coletivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações). A competência dos órgãos e serviços da Administração Local (autónoma) restringe-se também ao território da respetiva autarquia local e às matérias estabelecidas na lei.

Finalmente, as **Associações públicas** são pessoas coletivas de natureza associativa, criadas pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução. São Associações públicas, por exemplo, as Ordens profissionais e as Câmaras dos Solicitadores, dos Despachantes Oficiais e dos Revisores Oficiais de Contas, já que constituem associações dos membros das respetivas profissões que regulam e disciplinam o exercício da sua atividade.

Governo

Natureza

O Governo é um dos órgãos de soberania (cfr. artigo 110.º da [Constituição da República Portuguesa](#) - CRP) e tem funções de condução da política geral do país e de órgão superior da administração pública (cfr. artigo 182.º da CRP), sendo responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República (cfr. artigo 190.º da CRP).

Competências

O Governo detém competências políticas (cfr. artigo 197.º da CRP), legislativas (cfr. artigo 198.º da CRP) e administrativas (cfr. artigo 199.º da CRP).

Competência administrativa/funções

Artigo n.º 199.º da CRP

A competência administrativa do Governo compreende três funções:

1. Garantir a execução das leis;
2. Assegurar o funcionamento da Administração Pública;
3. Promover a satisfação das necessidades coletivas.

No âmbito da sua competência administrativa e enquanto órgão superior da administração pública, compete ao Governo dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma. O Governo exerce, assim, o poder de direção relativamente à administração direta, o poder de supervisão quanto à administração indireta; e o poder de tutela (que se limita ao controlo da legalidade) quanto à administração autónoma.

Composição

n.ºs 1 e 2 do artigo 183.º da CRP

O Governo é constituído pelo Primeiro-Ministro, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado, podendo incluir um ou mais vice-primeiros ministros.

Primeiro-Ministro

O Primeiro-Ministro é nomeado pelo presidente da República, (cfr. n.º 1 do artigo 187.º da CRP) ouvidos os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais, competindo-lhe dirigir a política geral do Governo (cfr. n.º 1 do artigo 201.º da CRP), coordenando e orientando a ação de todos os Ministros e o funcionamento do Governo e as suas relações de carácter geral com os demais órgãos do Estado.

Pode ter na sua dependência um ou mais departamentos geridos por Ministros-Adjuntos ou por Secretários de Estado, competindo-lhe ainda administrar e gerir os serviços da Presidência do Conselho e orientar as Secretarias de Estado nela integradas.

Ministros

Os Ministros, igualmente nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro (cfr. n.º 2 do artigo 187.º da CRP), executam a política definida para os seus Ministérios, cabendo-lhes a respetiva gestão administrativa, sendo o seu número e a designação e atribuições dos respetivos Ministérios determinados pelos decretos de nomeação dos seus titulares ou por decreto-lei (cfr. n.º 3 do artigo 183.º da CRP).

Secretários e Subsecretários de Estado

Os Secretários e Subsecretários de Estado, também nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro (cfr. n.º 2 do artigo 187.º da CRP), integram o Governo, mas não fazem parte do Conselho de Ministros (cfr. n.º 1 do artigo 184.º da CRP), podendo, no entanto, ser convocados para participar nas reuniões deste órgão. Não têm funções políticas nem legislativas e exercem competências delegadas, sob a orientação direta dos respetivos Ministros, sendo responsáveis perante estes e perante o Primeiro-Ministro (cfr. n.º 3 do artigo 191.º da CRP).

Conselho de Ministros

O Conselho de Ministros (cfr. artigo 184.º da CRP) é um órgão colegial, presidido pelo Primeiro-Ministro e constituído pelos Vice-Primeiros-Ministros (se os houver) e pelos Ministros.

A lei pode criar Conselhos de Ministros especializados (cfr. n.º 2 do artigo 184.º da CRP), em função da matéria, formados apenas por alguns membros do Conselho de Ministros e que exercem as competências que lhes forem atribuídas por lei ou delegadas pelo Conselho de Ministros.

O Governo pode, igualmente, exercer as respetivas competências individualmente, através do Primeiro-Ministro, dos Ministros e dos Secretários de Estado e/ou Subsecretários de Estado que o integram

Administração Direta do Estado

Constituição e âmbito geográfico da administração direta

A Administração Direta (cfr. n.º 1 do artigo 2.º da [Lei n.º 4/2004](#), de 15 de janeiro) é constituída pelos serviços (centrais e periféricos) que se encontram sujeitos ao poder de direção dos membros do Governo, exercendo os serviços centrais a sua competência em todo o território nacional e os periféricos numa área territorial restrita.

Poderes e funções

Incluem-se, obrigatoriamente, na Administração Direta do Estado os serviços de cujas atribuições decorra o exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado ou que exerçam funções de estudo e conceção, coordenação, apoio e controle ou fiscalização de outros serviços administrativos.

Ministérios

Cada Ministério dispõe de uma lei orgânica própria, onde são fixadas as respetivas atribuições e onde se identificam os serviços (cfr. artigo 4.º da [Lei n.º 4/2004](#), de 15 de janeiro) que integram a administração direta e a administração indireta.

Organização interna

A organização interna (cfr. artigo 20.º da [Lei n.º 4/2004](#), de 15 de janeiro) dos serviços executivos e de controlo e fiscalização obedece aos seguintes modelos:

- a) Estrutura hierarquizada
- b) Estrutura matricial
- c) Estrutura mista (combina as duas anteriores)

Estrutura hierarquizada

A estrutura hierarquizada (cfr. artigo 21.º da [Lei n.º 4/2004](#), de 15 de janeiro, é constituída por unidades orgânicas nucleares (direções de serviços) e unidades orgânicas flexíveis (divisões), podendo, ainda, na área administrativa, dispor de secções.

Estrutura Matricial

A estrutura matricial (cfr. artigo 22.º da [Lei n.º 4/2004](#), de 15 de janeiro, é composta por equipas multidisciplinares com base na mobilidade funcional, chefiadas por um chefe de equipa, cujo estatuto remuneratório é equiparado ao de diretor de serviços ou ao de chefe de divisão.

Estruturas de Missão

As Estruturas de Missão (cfr. artigo 28.º da [Lei n.º 4/2004](#), de 15 de janeiro, na redação atual, são estruturas "ad hoc", de natureza temporária, criadas por Resolução do Conselho de Ministros, quando estejam em causa objetivos que não possam ser prosseguidos pelos serviços existentes.

Cargos dirigentes

Os dirigentes máximos dos serviços (cfr. artigo 23.º da [Lei n.º 4/2004](#), de 15 de janeiro) detêm, em regra, cargos de direção superior de 1.º grau, sendo coadjuvados por dirigentes com cargos de direção superior de 2.º grau.

A [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro, na atual redação, aprovou o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

Administração Indireta do Estado

O Estado, através do mecanismo da devolução de poderes, cria outros entes públicos especialmente incumbidos da prossecução de um ou mais objetivos, recortados no âmbito das suas funções, tendo em vista uma gestão mais ágil e eficiente.

A administração indireta do Estado é constituída por organismos dotados de personalidade jurídica e de órgãos e património próprios, sujeitos a superintendência e tutela do Governo, criados para o desenvolvimento de atribuições que, devido à sua especificidade, o Estado entende não dever prosseguir através de serviços submetidos à direção do Governo, sendo, em regra, dotados de autonomia administrativa e financeira, entre os quais se incluem os institutos públicos cujo regime jurídico foi aprovado pela [Lei n.º 3/2004](#), de 15 de janeiro.

Cada instituto público está adstrito a um departamento ministerial, (cfr. artigos 7.º, 41.º e 42.º da [Lei n.º 3/2004](#), de 15 de janeiro) abreviadamente designado por ministério da tutela, cujo ministro pode dirigir orientações, emitir diretivas sobre os objetivos a atingir

na gestão e sobre as prioridades a adotar na respetiva prossecução ou solicitar informações aos seus órgãos dirigentes.

Os institutos públicos de regime comum têm como órgãos de direção um conselho diretivo ou um presidente, coadjuvado por um ou mais vice-presidentes, dispendo, obrigatoriamente, de um fiscal único, quando dotados de autonomia administrativa e financeira (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º da [Lei n.º 3/2004](#), de 15 de janeiro, na redação atual).

Para além destes órgãos, o diploma orgânico de cada instituto pode prever outros, nomeadamente de natureza consultiva ou de participação dos destinatários da respetiva atividade (cfr. n. 3 do artigo 17.º da [Lei n.º 3/2004](#), de 15 de janeiro, na atual redação).