ministério da reforma
do estado e da
administração pública

RELATÓRIO E PROPOSTA DE LEI-QUADRO SOBRE OS INSTITUTOS PÚBLICOS

Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos
Presidido pelo Prof. Vital Moreira

Ficha Técnica

Título: Relatório e proposta de Lei-quadro sobre os Institutos Públicos
Responsável: Prof. Vital Moreira (Presidente do Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos).
Editor: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública/Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos.

Data e local de edição: Lisboa, Setembro 2001
Tipografia: Alves e David Artes Gráficas.
Tiragem: 1000 Exemplares
Depósito Legal: 169622/01
ISBN: 972-98785-0-1

Ministério da Reforma do Estado
e da Administração Pública

Grupo de Trabalho para os Institutos Públicos

Relatório e proposta de lei-quadro sobre os Institutos Públicos

Coordenação: Professor
Vital Moreira

Lisboa
Setembro 2001

Apresentação

1. Em 11 de Julho de 2000 o Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, Alberto Martins, emitiu o Despacho nº 15 324/2000 (publicado no *Diário da República*, II Série, de 27 do mesmo mês), nomeando um *"grupo de trabalho para proceder à análise da situação existente relativamente aos institutos públicos e apresentar propostas programáticas, organizativas e legislativas (...)"* sobre o assunto.

Mais se estabelecia que o GT deveria apresentar *"um relatório final, sob responsabilidade do seu presidente, contendo as propostas e medidas a adoptar"*.

É esse relatório que aqui apresento, incluindo não somente uma proposta de lei-quadro sobre a criação e o regime dos institutos públicos, mas também um levantamento do universo dos institutos públicos existentes (a nível da Administração do Estado) e ainda um conjunto de estudos sobre a organização e o regime dos institutos públicos na actual situação.

2. Constituído nos termos do referido despacho ministerial, a **composição do GT** foi a seguinte:

Presidente: Prof. Vital Moreira, da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nomeado pelo Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública;

Dr. Eduardo Sequeira, subdirector-geral do Orçamento, nomeado pelo Ministro das Finanças;

Dr. Fernando Almodôvar, secretário-geral do Ministério do Equipamento Social, nomeado pelo respectivo Ministro;

Dr. João Pedroso, chefe de gabinete do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, nomeado pelo mesmo Ministro;

Eng.º José M. Santos Soeiro, presidente do Instituto da Vinha e do Vinho, nomeado pelo Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;

Drª. Maria d'Aires Aleluia, secretária-geral do Ministério da Saúde, nomeada pela respectiva Ministra;

Dr. Pedro Cancela Pereira, subsecretário-geral do Ministério da Cultura, nomeado pelo respectivo Ministro (posteriormente substituído pela Dr.ª Alexandra Mesquita, secretária-geral do mesmo Ministério);

Dr. Rui Pessoa de Amorim, secretário-geral do Conselho Superior da Administração e da Função Pública, nomeado pelo Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública;

Dr. Luís Pereira Coutinho, adjunto do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, nomeado pelo mesmo membro do Governo;

Dr. Rodrigo Esteves de Oliveira, assistente estagiário da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nomeado pelo Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, sob proposta do presidente do GT.

O Grupo de Trabalho contou ainda com permanente contribuição do Dr. Artur Galvão Teles Tomé, adjunto do Ministro da Reforma do Estado e da Administração Pública, destacado para assessorar especialmente os seus trabalhos[1].

3. Após as primeiras reuniões do GT, e depois de definidos os objectivos e o plano de trabalho, foi constituído, sob proposta do seu Presidente, um **"subgrupo operacional"**, destinado a preparar os estudos e a elaborar o projecto de lei-quadro, a submeter posteriormente ao plenário.

Além do presidente do GT, esse grupo restrito incluiu mais os seguintes membros: Dr. Eduardo Sequeira (Ministério das Finanças), Dr. João Pedroso (Ministério do Trabalho e da Solidariedade), Dr. Rui Pessoa de Amorim e Dr. Artur Galvão Teles Tomé (Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública), e Dr. Rodrigo Esteves de Oliveira (FDUC), a que se juntou mais tarde a Drª Alexandra Mesquita (Ministério da Cultura).

Elaborados os estudos planeados e o anteprojecto de diploma legislativo, voltou a reunir-se o plenário para apreciar esses documentos (naturalmente incidente sobretudo sobre a proposta de lei-quadro), após o que a comissão restrita procedeu a uma derradeira apreciação dos mesmos. Assim se processou o trabalho cujo resultado é o presente relatório.

---

[1] Na fase final da sua missão o GT contou ainda com a colaboração da Drª Teresa de Sousa, da Direcção-Geral da Administração Pública, que colaborou sobretudo na verificação da base de dados do universo dos institutos públicos existentes.

4. Torna-se necessário um esclarecimento sobre o **plano e a estrutura do relatório**. Na verdade, ele não se limita a apresentar um projecto de diploma legislativo sobre os institutos públicos, acompanhado da respectiva justificação de motivos (embora essa seja uma das suas principais componentes).

Primeiro, um trabalho desta natureza sairia francamente empobrecido sem uma abordagem doutrinal sobre a figura dos institutos públicos na Administração Pública contemporânea e sobre os problemas jurídico-organizatórios que eles suscitam. Desde logo, não é possível abordar os institutos públicos sem um conceito doutrinal e operacional de instituto público e sem a sua delimitação no contexto das pessoas colectivas de direito público. Daí o **Capítulo I** do Relatório.

Em segundo lugar, como condição de qualquer trabalho sério afigurou-se ser imprescindível um levantamento tão exaustivo e rigoroso quanto possível do universo dos institutos públicos existentes entre nós. Daí a elaboração da base de dados com todos os elementos relevantes (designação, diploma legislativo regulador, ministério da tutela, espécie de instituto público, etc.). Consta do **Capítulo II** do Relatório.

Em terceiro lugar, o conhecimento dos institutos públicos seria seguramente insuficiente e a sua regulação seria menos fundadamente definida sem o aprofundamento do regime concreto dos institutos públicos. Por isso foram programados e elaborados oito pequenos estudos monográficos, quatro de natureza sectorial (um sobre cada um dos ministérios com mais institutos sob sua tutela) e quatro de natureza transversal, sobre quatro das áreas mais relevantes, nomeadamente a estrutura e organização, a tutela e superintendência, o regime laboral e o regime financeiro. É o **Capítulo III**, dividido em duas secções.

Por último, vem o projecto de lei-quadro, que constitui o **Capítulo IV**. Além da justificação de motivos geral que o precede, onde se expõem as razões fundamentais e as principais opções tomadas, pareceu ser necessário (ou pelo menos conveniente) juntar também a cada um dos preceitos uma nota sobre os problemas específicos de cada um e a justificação para a escolha da solução adoptada em relação às eventuais alternativas que foram ou poderiam ter sido encaradas. Ficam assim o Governo e o legislador melhor habilitados a decidir, seja no sentido daspropostas aqui feitas, seja em sentido divergente. Na verdade, nesta matéria

existem poucas soluções apodícticas ou incontestáveis. Existe naturalmente uma margem maior ou menor de discrição na opção que se adopta. Razão acrescida por isso para explicitar os argumentos que levaram a uma solução e não a outra.

5. Nos termos do despacho ministerial que o constituiu, o relatório do GT é apresentado *"sob responsabilidade do seu presidente"*.

Como seu presidente não enjeito de modo algum a responsabilidade do presente relatório, nas suas orientações e sobretudo nas suas eventuais deficiências. Mas cumpre-me e apraz-me registar que ele é tudo menos produto de um labor individual. Na verdade, ele pertence a todos os membros do GT, em especial aos membros da "comissão operacional", que não só participaram empenhadamente na concepção e implementação dos trabalhos, como investigaram e redigiram os diferentes estudos que o compõem. Por isso, esses textos levam o nome dos seus autores, mesmo se todos foram objecto de apreciação colectiva e beneficiaram de contribuições várias de outros membros do GT.

Existe, porém, uma responsabilidade que, como presidente do GT, quero reivindicar por inteiro e em exclusivo, e isso tem a ver com o projecto de lei-quadro. Não porque essa parte do relatório tenha sido menos compartilhada colectivamente; pelo contrário, é aquela que mais deve a todos e cada um. Mas sim porque me cabe naturalmente, por dever da função que aceitei desempenhar e por determinação do despacho ministerial que me nomeou, assumir as soluções legislativas propostas, que – valha a verdade – colheram, na maior parte dos casos, o consenso de todos os membros do GT.

Vale isto por dizer que, ao menos nessa parte, o relatório não vincula senão a mim, e seguramente não os representantes dos diferentes membros do Governo, que nele intervieram e que de resto participaram nos trabalhos não com um mandato vinculado mas com toda a liberdade de espírito e atitude descomprometida.

6. Chegado o momento de apresentar o trabalho ao Ministro que o promoveu e depois, seguramente, à publicidade crítica dos círculos interessados, julgo ser-me permitido um juízo pessoal sobre a tarefa que aceitei (e me aprouve) coordenar.

A meu ver, sem pretender desvalorizar a proposta de enquadramento legislativo dos institutos públicos que aqui se apresenta, tanto ou mais importante é porventura o levantamento do universo de institutos público existentes e a sua análise, quanto às espécies que o constituem, a evolução temporal da sua criação, o regime a que estão sujeitos, etc. Trata-se do capítulo II deste relatório, incluindo a base de dados anexa, cuja importância só pode desvalorizar quem não tenha a mínima ideia sobre o défice de informação de que partimos, e que se traduzia, por exemplo, em não haver sequer uma lista minimamente fiável do número de institutos existentes, muito menos um ficheiro sobre os aspectos mais relevantes de cada um (atribuições, ministério da tutela, regime de emprego, regime financeiro, etc.).

A base de dados virtualmente completa que produzimos vem colmatar uma lacuna inaceitável na informação sobre a Administração Pública entre nós. Pelo menos ficámos a conhecer com rigor a situação existente, as linhas da sua evolução, a diversidade de regimes, as áreas onde existem mais institutos. Pode porventura esta iniciativa não ter mais valor se não esse. Porém, isso só bastaria para dar por bem empregue o esforço em que nos empenhámos. Só por isso me parece que valeram a pena os recursos (aliás modestos) empregados em produzir esta missão.

7. Como responsável pela direcção do GT é de elementar justiça agradecer a todos os seus membros, em especial aos do "subgrupo operacional", o empenho e a dedicação na realização desta tarefa em tempo tão breve. É bom verificar que no serviço público, em geral tão genericamente vilipendiado por mor das suas carências e deficiências, não falta quem não poupe dedicação ao interesse público e elevado sentido de responsabilidade no desempenho das missões que lhe são requeridas.

Lisboa, Fevereiro de 2001

Vital Moreira

Plano do relatório sobre os institutos públicos

1. Os institutos públicos e a organização administrativa em Portugal *(Rodrigo Esteves de Oliveira e Vital Moreira)*

2. O universo dos institutos públicos em Portugal *(Artur Galvão Teles Tomé, Pessoa de Amorim, Vital Moreira)*

3. Estudos monográficos

3.1. Estudos "transversais"

3.1.1. Estrutura e organização dos institutos públicos *(Vital Moreira)*

3.1.2. Os poderes de tutela e superintendência sobre os institutos públicos *(Rodrigo Esteves de Oliveira)*

3.1.3. Regime laboral e estatuto e remunerações do pessoal dirigente dos institutos públicos *(Pessoa de Amorim)*

3.1.4. Regime financeiro e patrimonial dos institutos públicos *(Eduardo Sequeira)*

3.2. Estudos sectoriais

3.2.1. Os institutos públicos do Ministério da Cultura *(Alexandra Mesquita)*

3.2.2. Os institutos públicos do Ministério do Equipamento Social *(Rodrigo Esteves de Oliveira)*

3.2.3. Os institutos públicos do Ministério da Saúde *(Artur Galvão Teles Tomé)*

3.2.4. Os institutos públicos do Ministério do Trabalho e da Solidariedade *(João Pedroso)*

4. Projecto de lei-quadro dos institutos públicos*(Vital Moreira)*

4.1. Justificação e objectivos de uma lei-quadro

4.2. Principais problemas e opções básicas

4.3. Projecto de articulado da lei-quadro e notas explicativas

Anexo: Base de dados e nota explicativa

Índice

1.

OS INSTITUTOS PÚBLICOS E A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

Rodrigo Esteves de Oliveira
e Vital Moreira

Os institutos públicos e a organização administrativa em Portugal

Rodrigo Esteves de Oliveira & Vital Moreira

1.1. Introdução

O instituto público (IP) constitui o instrumento organizatório de direito público de que o Estado actualmente mais se serve para a prossecução indirecta das suas funções administrativas.

Como observava FREITAS DO AMARAL em 1986, "assistimos a uma proliferação sem limites da criação de institutos públicos. Todos os meses se criam mais uns quantos (...)"[1].

Mas este fenómeno não é tão antigo como se poderia pensar. Na verdade, o "destacamento, autonomização e personificação de serviços administrativos do Estado é um fenómeno que só floresceu no século XX" (VITAL MOREIRA)[2].

As circunstâncias que o envolveram e justificaram prendem-se, sobretudo, com o acréscimo significativo (quer horizontal quer vertical) que a função administrativa sofreu nessa altura, por força da passagem de um modelo de Estado liberal para um Estado social[3].

No século passado, o abalo provocado nas estruturas económicas e sociais pelas duas guerras mundiais e pela depressão dos anos 20 veio reclamar uma maior intervenção do Estado na realização da *salus publica*, que ele (e não o mercado, guiado por uma "mão invisível") se assumisse como o primeiro responsável pelo bem estar das populações.

---

[1] *A evolução do Direito Administrativo em Portugal nos últimos dez anos*, em "Contencioso Administrativo", Braga, pág. 4.

[2] *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra Editora, 1997, pág. 329.

[3] Assim, PAULO OTERO, *Institutos públicos*, DJAP, pág. 250.

Esta nova concepção da missão do Estado determinou, claro, um aumento substancial da função administrativa, ou seja, das necessidades colectivas (de natureza económica, social, cultural, ambiental, etc.) cuja satisfação passou a constituir incumbência estadual. E com isso, por mera decorrência, uma profunda revolução na estrutura da Administração Pública.

Desde logo, nos departamentos e serviços internos do Estado, quer nos centrais quer nos locais ou periféricos (ministérios, secretarias de Estado, direcções e repartições gerais, as delegações de saúde, as escolas, as direcções de estradas, etc.), que aumentaram em número, dividindo-se, separando-se e especializando-se, para fazer face a essa nova ordem de trabalhos.

Por outras palavras, o primeiro impacto atinge a própria **administração directa do Estado**, aquela que é exercida por serviços e organismos subjectiva ou organicamente integrados na pessoa colectiva Estado, sob a direcção hierárquica do Governo.

Cedo se percebeu, no entanto, que a complexidade, a heterogeneidade e a multiplicidade das novas tarefas administrativas não permitiam a sua gestão integrada, que a assunção pelo próprio Estado do encargo de providenciar directamente pela sua execução iria conduzir rapidamente à hipertrofia do aparelho burocrático governamental.

E é precisamente com essa finalidade de descongestionar a máquina administrativa estadual, de tornar mais eficiente a prossecução de certos interesses públicos específicos, que surgem os institutos públicos — instrumentos organizatórios personalizados, isto é, distintos do Estado, não integrados nele, com órgãos, património, pessoal e orçamento próprios – , a quem o Estado atribui a prossecução de determinadas atribuições administrativas.

Passa, assim, a existir, em crescendo, uma **administração indirecta do Estado**, ou seja, um conjunto de "entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, uma actividade administrativa destinada à realização de fins do Estado"[4].

---

[4] FREITAS DO AMARAL, *Direito Administrativo*, 1994, pág. 333.

Quando uma pessoa colectiva pública de fim singular, um IP, recebe da lei a incumbência de desempenhar um interesse público do Estado fala-se em *devolução de poderes* (no sentido de transmissão, transferência), em *descentralização funcional* ou em *desconcentração personalizada* [5].

As razões que em concreto podem justificar essa devolução de poderes, que explicam a proliferação actual de institutos, são inúmeras.

Deixamos aqui a exaustiva "lista" de VITAL MOREIRA:

a) autonomização relativa de certos serviços, estabelecimentos ou funções e em especial de patrimónios em relação à administração directa e hierárquica;

b) alcançar uma certa repartição do poder administrativo;

c) flexibilização e agilização da actuação no comércio jurídico e autonomia técnica;

d) especialização face à crescente complexidade técnica;

e) procura de certo distanciamento face à política partidária;

f) alternativa à descentralização territorial;

g) procura de agilidade financeira;

h) fuga ao controlo parlamentar;

i) fuga ao regime administrativo geral e possibilidade de adopção de um direito administrativo singular;

j) dar expressão a formas de autogestão do pessoal administrativo em certos serviços;

l) permitir a participação externa;

m) proporcionar a cooperação entre várias entidades públicas;

n) facilidades no recrutamento e gestão de pessoal (vencimentos, liberdade de recrutamento e despedimento, etc.);

p) captação da generosidade dos particulares (doações, heranças, legados).

---

[5] Sobre o primeiro conceito, v. FREITAS DO AMARAL, *Direito* ..., cit., págs. 713 e segs., e sobre os últimos dois, VITAL MOREIRA, *Administração* ..., cit., págs. 142 e segs..

É importante referir, porém, que nem todos os entes incumbidos da administração estadual indirecta nos interessa tratar aqui.

Como se sabe, nesse tipo de administração estadual integram-se, por um lado, os institutos públicos (objecto deste relatório) e as empresas públicas, *rectius*, as entidades públicas empresariais[6] (que dele se excluem).

Acompanhando uma separação que é corrente no campo financeiro e económico, pode dizer-se que os primeiros fazem parte do *sector público administrativo* (SPA), enquanto as segundas, do *sector público empresarial* (SPE)[7].

As diferenças são notórias: os institutos públicos são serviços administrativos que exercem uma actividade administrativa, de gestão pública, segundo critérios não empresariais; as entidades públicas empresariais, pelo contrário, têm, como o próprio nome indica, natureza empresarial e exercem uma actividade de produção de bens e serviços segundo uma lógica empresarial, com sujeição ao direito privado.

As entidades públicas empresariais constituem, hoje, uma figura em vias de extinção, subsistindo apenas 4 (CP - Caminhos de Ferro Portugueses, EP, Metropolitano de Lisboa, EP, Empresa Pública de Navegação Aérea de Portugal - NAV, EP, e REFER - Rede Ferroviária Nacional, EP), e quase todas as restantes, quando não foram pura e simplesmente (re)privatizadas[8], mediante a sua entrega ao capital privado, foram substituídas por outra modalidade de empresas públicas, isto é, por sociedades anónimas de capital exclusiva ou maioritariamente público[9].

Se, por um lado, se deve distinguir, na administração estadual indirecta, os institutos públicos propriamente ditos e as empresas públicas, também é verdade, por outro lado, que nem todos os institutos públicos se subsumem naquela espécie de administração indirecta do Estado.

---

[6] É essa a nova terminologia adoptada no Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro.

[7] Cf. SOUSA FRANCO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, vol. I, 4ª Edição, pág. 143 e segs..

[8] Sobre os vários sentidos do termo "privatização", v. PAULO OTERO, *Privatizações, Reprivatizações e Transferências de Participações Sociais no Interior do Sector Público*, 1999, págs. 11 e segs..

[9] Também os institutos públicos têm sofrido a "concorrência" das sociedades anónimas. Por exemplo, as várias Administrações dos Portos de Aveiro, Lisboa, Sines, Douro e Leixões e Setúbal e Sesimbra, antes institutos públicos (serviços personalizados do Estado), foram transformadas em sociedades anónimas de capitais públicos.

Referimo-nos às chamadas *entidades administrativas independentes* — desde a revisão de 1997 com expresso assento constitucional (art. 267° - 3 da CRP) —, e que formam a **administração independente**.

De acordo com a doutrina, "designa-se por administração independente toda a administração infra-estadual prosseguida por instâncias administrativas não integradas na administração directa do Estado e livres da orientação e da tutela estadual, sem todavia corresponderem à auto-administração de quaisquer interesses organizados" (VITAL MOREIRA)[10].

Trata-se, portanto, do ponto de vista do seu substrato, de verdadeiros institutos públicos, de serviços públicos personalizados (e fazem por isso objecto deste relatório), embora tenham um regime jurídico especial, centrado sobretudo num conjunto de garantias de isenção político-administrativa e de independência face ao Estado (para cima) e face aos interessados na sua actividade (para baixo).

Segundo a doutrina, o que "caracteriza essas instâncias administrativas é fundamentalmente o seguinte: *a)* independência «orgânica» dos seus titulares, mediante requisitos pessoais de designação, incompatibilidades, mandato fixo, inamovibilidade durante o mandato; *b)* independência «funcional», traduzida na inexistência de ordens ou instruções ou sequer de directivas vinculantes, na ausência de controlo de mérito ou da obrigação de prestação de contas da orientação escolhida, o que se traduz numa certa esfera de «livre determinação» (...); *c)* independência face aos interesses envolvidos na sua actividade, traduzida na ausência de título representativo na designação dos membros dirigentes e na escolha de personalidades «independentes», pois mesmo quando na sua composição entram membros das actividades administradas, eles não são nomeados enquanto tais mas sim enquanto especialistas" (VITAL MOREIRA)[11].

No universo dos institutos públicos constituem autoridades administrativas independentes regulatórias, entre nós, além do caso especial do Banco de Portugal, também a Entidade Reguladora do Sector Eléctrico (ERSE) e, em larga medida, a

---

[10] *Administração* ..., cit., pág. 127.

[11] *Administração* ..., cit., págs. 127 e 128.

Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM). Outros institutos reguladores gozam de menores garantias jurídicas de independência.

E é precisamente pelo facto de serem independentes do Estado, por não estarem (e não poderem estar) sob o seu controlo e orientação, que as entidades administrativas independentes (sendo embora institutos públicos) não se subsumem na administração estadual indirecta, composta exclusivamente por entidades que estão (ou podem estar) sujeitas a fortes poderes de intervenção estadual.

Na verdade, salvo este caso (que é, entre nós, excepcional) das entidades que formam a administração independente, os institutos públicos, embora constituam pessoas colectivas distintas do Estado, não são independentes dele.

Um IP (é essa a regra) encontra-se sempre ligado a um ente-matriz, ao ente criador, que tem e exerce sobre ele importantíssimos poderes.

Desde logo, o IP é livremente criado e extinto pelo Estado, as suas receitas provêm normalmente do orçamento do Estado (pelo menos em parte), é este que nomeia e destitui os membros do respectivo conselho directivo e estão sujeitos a superintendência e tutela governamental.

Em suma, "não são Estado", é certo, mas são seguramente "quase Estado" (VITAL MOREIRA)[12].

1.2. Noção e tipologia de institutos públicos

1.2.1. Noção de institutos públicos

É relativamente consensual a noção de institutos públicos: são pessoas colectivas públicas de substrato institucional ou fundacional, criadas por uma colectividade territorial (designadamente o Estado) para a prossecução de atribuições administrativas específicas, à qual ficam adstritas e a cuja tutela e superintendência ficam sujeitas[13].

---

[12] *Administração* ..., cit., pág. 110.

[13] Seguimos, aqui, a noção dada por VITAL MOREIRA, *Administração* ..., cit., pág. 327, que corresponde, no essencial, à de outros AA., como FREITAS DO AMARAL, *Direito* ..., cit., pág. 345, e PAULO OTERO, *Institutos* ..., cit., págs. 251 e segs..

Existem outras notas ou elementos que, em regra, se encontram ligados à figura dos institutos públicos, mas no estado actual do nosso direito aquelas constituem, por assim dizer, as suas características essenciais.

Vamos analisá-las de seguida.

a) Pessoa colectiva pública

Assim, o IP é, antes de mais, uma **pessoa colectiva pública**. O que quer dizer que é dotado de personalidade jurídica, "expressa numa vontade própria mediante órgãos próprios, na propriedade de bens próprios, no pessoal próprio, na capacidade negocial e processual, na responsabilidade civil"[14], etc..

Ou, numa outra perspectiva, o IP é um centro abstracto de imputação de atribuições (administrativas) — assim se distinguindo dos meros fundos e serviços autónomos, que, embora gozando de alguma autonomia (às vezes, mesmo administrativa e financeira), se integram orgânica ou subjectivamente na pessoa colectiva Estado.

E, além disso, trata-se de uma *personalidade jurídico-pública*, de um ente público (investido em prerrogativas de autoridade), distinguindo-se, por isso, das pessoas colectivas privadas, mesmo que também criadas pelo Estado e mesmo que também tenham por objecto o exercício de uma actividade materialmente administrativa, a prossecução de fins administrativos.

A personalização de um instituto público envolve, por outro lado, um determinado grau de autonomia.

Em regra, um instituto público detém autonomia administrativa, financeira e patrimonial, mas trata-se sempre de autonomias independentes entre si.

A primeira traduz a competência para a prática de actos jurídicos externos, vinculativos para a esfera jurídica de terceiros, aí se abrangendo a prática de actos administrativos directamente impugnáveis perante os tribunais competentes (se se quiser, actos "definitivos e executórios"), ou seja, decisões autoritárias para um caso individual e concreto, e a emissão de normas ou regulamentos administrativos, isto

---

[14] VITAL MOREIRA, *Administração* ..., cit., pág. 328.

é, actos gerais e abstractos, designadamente regulamentos institucionais, dirigidos aos utentes, beneficiários ou interessados na actividade do instituto, dando assim origem às denominadas "relações especiais de poder".

A autonomia financeira, por sua vez, supõe a liberdade do instituto na gestão das suas receitas próprias, segundo orçamentos anuais próprios[15], podendo ainda realizar autonomamente as despesas necessárias à prossecução das suas actividades — embora aqui se exija muitas vezes autorização ministerial (tudo depende, em larga medida, do valor da despesa – cf. por exemplo artºs 17º e segs. do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho).

Segundo SOUSA FRANCO, a autonomia financeira pode revestir a forma de autonomia orçamental ("poder de ter orçamento próprio, gerindo as correspondentes despesas e receitas"), autonomia de tesouraria ("poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios, em execução ou não do orçamento") e autonomia creditícia ("poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito")[16].

Como o autor observa, a autonomia de tesouraria "é relativamente rara entre nós, estando a generalidade das entidades dependentes do Tesouro Público para executarem os seus orçamentos autónomos", o que se compreende, "pois é mais fácil praticar irregularidades no domínio da gestão monetária livre do que na esfera da execução orçamental vinculada"[17].

A autonomia patrimonial, por seu lado, envolve a titularidade (ou a administração) de um acervo de bens e direitos afectos à realização dos fins do instituto (património activo), com a faculdade da sua gestão (aumentando-o, alienando-o ou onerando-o), e a sujeição às correspondentes responsabilidades (património passivo)[18].

A autonomia patrimonial pode, portanto, assentar na titularidade de bens próprios ou na mera administração de bens alheios (designadamente da entidade

---

[15] Embora muitas vezes sujeitos a aprovação ministerial.

[16] *Finanças* ..., cit., págs. 152 e 153. O autor integra a autonomia patrimonial na autonomia financeira, mas neste relatório entendeu-se dever separar aquela primeira.

[17] *Finanças* ..., cit., pág. 153.

[18] Seguimos aqui PAULO OTERO, *Institutos* ..., cit., pág. 264.

instituidora). No primeiro caso, o ente institucional dispõe de património próprio, de receitas próprias (é essa a regra entre nós), possuindo, além disso, os poderes necessários para a sua administração. No segundo caso, o instituto público dispõe apenas de poderes para gerir um património que é de outrem, nomeadamente do Estado.

b) Entidade de natureza institucional

O IP é, em segundo lugar, uma pessoa colectiva de **tipo institucional**, ou seja, um ente cujo substrato é uma instituição, uma "organização de carácter material", afastando-se, dessa forma, por um lado, das entidades públicas associativas, que assentam num agrupamento de pessoas (associações públicas), e, por outro lado, das chamadas pessoas colectivas de tipo territorial (ou de população e território), como o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, que assentam numa determinada colectividade territorial.

Em qualquer caso, os IP não têm um substrato pessoal, não representam nenhuma colectividade nem defendem interesses próprios dela, como sucede com as pessoas colectivas públicas territoriais (Estado, regiões autónomas, autarquias locais), ou com as corporações públicas propriamente ditas (por exemplo, as ordens profissionais). Eles prosseguem interesses da pessoa colectiva que os cria. Os seus órgãos são por via de regra, designados pelo ente instituidor, no caso o Estado.

c) Entidade criada por outra pessoa colectiva pública

Em terceiro lugar, os IP são **criados por uma outra pessoa colectiva pública**, a entidade-mãe, o ente instituidor, o ente matriz, dela recebendo as suas atribuições e poderes para passarem a prosseguir e a prover, em nome próprio, pela realização de um certo e determinado fim público.

Mas com isso não ganham independência, não se tornam "maiores". E não é uma questão de idade, é uma questão de natureza: os IP são sempre *"entes menores"*, dependentes ou adstritos ao ente-mãe, a quem a lei reserva, em regra, poderes de intervenção, como sejam o de proceder à nomeação ou à destituição dos membros dos órgãos do IP, ao controlo do mérito ou da legalidade dos seus actos, à orientação da

sua actividade e funcionamento, e, em última instância, à sua (livre) extinção, pura e simples.

d) Especificidade do objecto

Em quarto lugar, os IP são criados para a prossecução de **atribuições administrativas específicas**.

Quer isto dizer, desde logo, que um IP, tal como todos os demais entes administrativos, satisfaz fins de interesse público, necessidades colectivas, estando, por isso, excluído o exercício de funções predominantemente privadas[19]. É, portanto, da coisa pública que se ocupa o IP, mesmo quando o faz por recurso ao direito privado — mas esta já é questão diferente.

Por outro lado, se é de atribuições administrativas que se trata, então é porque subjectivamente o IP exerce uma *função administrativa*, afastando-o assim do exercício de qualquer outra das restantes funções estaduais. Ou seja, o IP não exerce funções legislativas (não aprova diplomas legislativos), nem funções políticas (não pratica actos políticos), nem funções judiciais (não pratica actos judiciais).

Por último — e esta é a ideia mais importante que se retira da nota ou característica em análise —, o IP é uma *pessoa de fim singular*, criada para o desempenho de *interesses públicos específicos*, a eles se limitando o seu raio de acção e de intervenção administrativa (princípio da especialidade)[20], por aqui se distinguindo das tais pessoas colectivas territoriais, que, como se sabe, são entidades de fins múltiplos, que prosseguem diversas atribuições.

1.2.2 Tipologia de institutos públicos

São variadíssimas as perspectivas (os critérios) sob as quais se pode proceder à distinção dos institutos públicos.

---

[19] Assim, PAULO OTERO, *Institutos* ..., cit., pág. 252.

[20] Por isso, LAUBADÈRE/VENEZIA/GAUDEMET, *Traité de Droit Administratif*, vol. I, 12ª Edição, pág. 246) falam na "personnalité fonctionnelle" dos "estabelecimentos públicos".

a) Quanto aos fins

Assim, tomando por base o critério da **origem dos fins** que lhes sejam atribuídos, temos os IP estaduais — criados para a prossecução de fins de responsabilidade estadual —, os IP regionais — criados para a satisfação de interesses públicos regionais —, os IP autárquicos — criados para a prossecução de tarefas locais (municipais ou paroquiais) — e, por último, os IP associativos — criados para a prossecução de fins administrativos pertencentes a uma associação pública.

Aqui só nos interessam, evidentemente, os IP estaduais.

b) Quanto à entidade criadora

Depois, em função do seu **ente criador**, temos (teoricamente) os IP estaduais, regionais, autárquicos, institucionais e associativos, criados, respectivamente, pelo Estado, pelas regiões autónomas, pelas autarquias locais, pelos próprios institutos públicos e pelas associações públicas.

Este critério não se confunde com o anterior (embora com ele coincida em geral), porque uma coisa é saber qual a natureza das atribuições administrativas de que o IP se vai encarregar, outra, logicamente diferente, é saber quem o cria. Por exemplo, entre nós, as autarquias locais não têm competência para criar institutos, pelo que um eventual instituto local teria de ser criado pelo Estado.

Por outro lado, o facto de se ter apresentado um extenso leque de tipos de IP consoante o seu ente criador não significa que todos eles sejam admissíveis entre nós. Assim, se se entender que os IP apenas podem ser criados por acto legislativo, afastadas ficam logo as últimas três espécies apontadas, dado o respectivo ente criador não dispor de competência legislativa.

Mas mesmo que seja possível a criação administrativa de IP — o que não parece ser a melhor solução —, sempre se há-de entender que se trata de questão sob reserva de lei, ou seja, que só é possível uma autarquia, um IP ou uma associação pública criar um IP desde que isso esteja legalmente previsto, designadamente nos respectivos estatutos.

Sabendo-se que nem os IP nem as associações públicas têm uma lei geral que os regule, a resposta para a referida questão dependerá de caso para caso, embora na busca a que se procedeu não se tenha encontrado um único caso desses, ou seja, que a lei os habilitasse a criar, eles próprios, por acto e vontade seus, um IP.

Já é diferente com as autarquias locais, que, como se sabe, têm um estatuto geral, vertido na Lei nº 169/99 (de 18 de Setembro). Resulta desse diploma que nem as freguesias nem os municípios se encontram legalmente habilitados a criar institutos públicos. Os municípios só podem criar empresas públicas municipais mas não entes institucionais públicos[21].

c) Quanto ao substrato

Em função do seu **substrato**, os IP podem dividir-se em serviços públicos personalizados, em estabelecimentos públicos e em fundos (ou fundações) públicos[22/23].

Os serviços personalizados constituem um fenómeno de personificação pública de serviços administrativos mais ou menos vastos, adstritos a uma certa tarefa administrativa (v.g., um centro de investigação).

Dentro desta espécie de institutos públicos costumam destacar-se os organismos de coordenação económica, serviços personalizados que têm por função coordenar e regular o exercício de certas actividades económicas (v.g., o Instituto da Vinha e do Vinho)[24].

---

[21] A lei refere a possibilidade de eles criarem "fundações" — alínea l) do nº 2 do art. 53º da Lei nº 169/99 —, mas tudo indica que aí estão em causa as fundações instituídas ao abrigo do direito civil, logo com personalidade de direito privado, e não as fundações públicas, como modalidade de institutos públicos.

[22] É esta, pelo menos, a orientação dominante da nossa doutrina, cf. por exemplo, FREITAS DO AMARAL, *Curso* ..., cit., pág. 347 e segs., e VITAL MOREIRA, *Administração* ..., cit., págs. 327 e segs. Veremos adiante que existem outras opiniões (e distinções).

[23] Não fazemos aqui referência às entidades públicas empresariais, por elas não se incluírem no objecto deste relatório.

[24] Sobre os organismos de coordenação económica, v., por exemplo, FREITAS MOTA, *Coordenação económica*, DJAP, II, págs. 113 e segs..

Os estabelecimentos públicos, por sua vez, são complexos organizados de elementos pessoais e patrimoniais, fornecedores de prestações individualizadas ao público (uma escola, um hospital, etc.)

Por sua vez, as fundações públicas ou os fundos públicos constituem entes institucionais que têm por substrato um acervo patrimonial especificamente afectado a determinada actividade (uma instituição de segurança social, um fundo de apoio aos estudantes, etc.). As fundações públicas distinguem-se das fundações privadas, pessoas colectivas de direito privado, "porque estas independentizam-se do fundador, que deixa de poder determinar a orientação e destino da fundação", enquanto naquelas primeiras "o fundador é permanente, mantém o instituto à sua mercê, pode modificá-lo ou extingui-lo, repetir as dotações financeiras, nomear e substituir os seus dirigentes"[25].

d) Quanto ao seu regime jurídico

Em quarto lugar, podemos distinguir, de acordo com o **regime jurídico de base**, os IP de direito (ou regime) público e os IP de direito (ou regime) privado.

Os primeiros, que correspondem à tradição do nosso direito administrativo, são aqueles cujo direito aplicável ao exercício da sua actividade, à sua contabilidade, ao seu pessoal, etc., é de direito administrativo.

Os segundos, mais recentes e que têm aparecido de forma crescente entre nós, são, pelo contrário, aqueles em que as matérias referidas (todas ou apenas algumas) se encontram disciplinadas — por força de disposição expressa da lei — por normas de direito privado.

Trata-se, bem vistas as coisas, de mais um exemplo — muito próximo daquele a que se assistiu com a criação de empresas públicas — da *fuga (de entidades públicas) para o direito privado*, ou, se se preferir, de mais um caso em que, mantendo o invólucro público do ente criado, o legislador submete a disciplina da sua actividade, pessoal, etc., a normas de direito privado.

---

[25] VITAL MOREIRA, *Administração* ..., cit., págs. 342 e 343.

e) Quanto ao grau de dependência governamental

Temos, depois, em função da sua **(in)dependência em relação ao ente instituidor**, os IP dependentes e os IP (mais ou menos) independentes, consoante a respectiva lei preveja ou não mecanismos de tutela e superintendência a que o IP se encontre sujeito.

Como se sabe, apesar de a nossa Constituição estabelecer que os IP estão (potencialmente) subordinados a poderes de tutela e superintendência governamentais, como esses poderes não se presumem — e só existem se e na medida em que a lei o estabeleça — pode acontecer (embora não seja normal) não se encontrarem aí previstos, mesmo que indirectamente, quaisquer dessas modalidades de controlo ou orientação estadual[26]. Daí a existência dos referidos IP total ou "naturalmente" (relativamente) independentes.

Noutros casos, porém, não é a "distracção" do legislador que leva a que um instituto público não se encontre sujeito à tutela e superintendência estadual — é sim, antes, a sua própria natureza de "autoridade administrativa independente", hoje previstas na própria Constituição (art. 267º-3).

Ou seja, enquanto alguns institutos públicos deveriam estar naturalmente subordinados a esses poderes, mas não o estão, circunstancialmente, outros não estão nem podem estar, porque isso é incompatível com o seu próprio estatuto, que se quer independente.

Por outras palavras: se um normal instituto público não se encontrar sujeito à tutela e superintendência do Estado, isso não o torna genuinamente independente, porque, além de lhe faltarem outras características (nomeadamente a "independência orgânica", relativa à inamovibilidade dos órgãos), essa ausência de intervenção estadual não é imposta pela sua natureza, é meramente circunstancial; mas outros institutos, além de terem outras características — como a independência «orgânica» dos seus titulares —, não podem estar sujeitos a esses poderes sob pena de perderem a sua natureza, sob pena de deixarem de ser o que são. Daí os IP independentes.

---

[26] No entanto, sempre permanece um poder decisivo, que é o poder de destituição dos titulares dos órgãos, o que mantém, só por si, a dependência do instituto em relação ao ente mãe.

f) Quanto ao escopo

Quanto ao **escopo da sua actividade**, podem distinguir-se, entre outros, os IP reguladores, prestacionais ou económicos.

Os institutos reguladores são aqueles que têm a seu cargo a tarefa de coordenar e disciplinar uma certa actividade económica que interessa especialmente ao Estado (v.g., os organismos de coordenação económica). Os institutos prestacionais, por sua vez, fornecem bens ou serviços individualizados aos seus utentes ou beneficiários (escolas, hospitais, etc.). Os institutos económicos são aqueles que têm por objecto uma actividade empresarial, correspondendo assim às entidades públicas empresariais.

g) Quanto à participação dos interessados na gestão

Atendendo à **eventual participação** na sua gestão dos **funcionários** ou **dos utentes, beneficiários ou interessados**, podem ainda distinguir-se, respectivamente, os IP participados e os IP representativos.

Na fisionomia típica do instituto público os titulares dos seus órgãos são livremente nomeados pelo ente instituidor. No caso dos IP estaduais, poderíamos falar em "institutos de gestão governamental".

No entanto, como observa a doutrina, esta "regra tem excepções de vários tipos", podendo suceder que "os titulares dos órgãos dos institutos públicos sejam em parte ou mesmo na totalidade nomeados por entidades exteriores à pessoa colectiva a que o instituto pertence" (VITAL MOREIRA).

"Esses elementos podem ter duas origens distintas: *a)* o pessoal do próprio ente institucional; *b)* os utentes do estabelecimento em causa ou os administrados pelos institutos de que se trata. Se se verificar somente a nomeação de uma parte dos titulares do órgão do instituto, haverá uma modalidade de *co-gestão* ou de *co-administração*, conforme se trate de funcionários ou dos utentes do instituto, se se verificar a nomeação de todos ou de quase totalidade dos titulares dos órgãos dos

ilegalidade como a inconveniência ou inoportunidade daquele acto".

Retira-se daqui, portanto, além de outras coisas, que uma possibilidade (a do recurso tutelar) que é compreensivelmente excepcional (cf. nº 2 do artº 177º do CPA) vê-se, nestes dois exemplos, transformada em regra quase absoluta ou "universal", prejudicando a autonomia (e a responsabilidade) que é suposto ir inerente à criação de um instituto público[6].

6. Para se ter uma ideia de como as questões da tutela e da superintendência têm sido tratadas pelo legislador, procedeu-se, neste relatório, à análise dos institutos públicos integrados nos Ministérios da Saúde e do Equipamento Social.

7. Começa-se pelos institutos públicos colocados na dependência do **Ministério da Saúde**, tendo constituído objecto de análise os diplomas legais respeitantes:

- às Administrações Regionais de Saúde (ARS);
- às Associações de Centros de Saúde[7];
- aos Centros Hospitalares[8];
- ao Centro de Medicina de Reabilitação da Região do Centro[9];
- às Escolas Superiores de Enfermagem;
- aos Centros Psiquiátricos de Recuperação[10];
- aos Centros de Saúde;
- aos Centros Regionais de Alcoologia;

---

6 Autonomia e responsabilidade que sairiam ainda mais agravadas se no caso do Ministério da Ciência e tecnologia estivermos — como a letra da lei, pelo menos, sugere ou inculca — perante um recurso tutelar necessário.

7 A que se aplica o Decreto-Lei nº 157/99 (de 10.V), respeitante aos *Centros de Saúde*.

8 A que se aplica o Decreto-Lei nº 19/88 (de 21.I), respeitante aos *Hospitais* do SNS.

9 A que se aplica o Decreto-Lei nº 157/99 (de 10.V), respeitante aos *Centros de Saúde*.

10 A que aplica o Decreto-Lei nº 19/88 (de 21.I), respeitante aos *Hospitais* do SNS.

- aos Hospitais do Serviço Nacional de Saúde;
- ao Instituto de Gestão Informática e Financeiro da Saúde;
- ao Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil;
- aos Centros Regionais de Oncologia;
- ao Instituto de Oftalmologia;
- ao Instituto Nacional de Farmácia e do Medicamento;
- ao Instituto Nacional de Emergência Médica;
- ao Serviço de Prevenção e Tratamento da Toxicodependência;
- ao Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge;
- ao Instituto Português do Sangue, e, por último;
- aos Serviços Sociais do Ministério da Saúde.

7.1. Os **resultados** que se alcançaram foram os seguintes:

De 14 diplomas analisados, só 2 (o Decreto-Lei nº 495/99, de 18.XI, e o Decreto-Lei nº 19/88, de 21.I, relativos ao *INFARMED* e aos *Hospitais*, respectivamente), no máximo 3 (se juntarmos o Decreto-Lei nº 205/95, de 8.VIII, respeitante às *Escolas Superiores de Enfermagem*)[11] tratam cuidadosamente da questão, avançando no início com a indicação de que os referidos institutos públicos se encontram sujeitos quer à **tutela** quer à **superintendência** do Ministro da Saúde, para, logo depois, precisarem, de forma detalhada, em que se traduzem concretamente esses poderes.

Previram-se, aí, como competência **tutelar** do Ministro, os seguintes poderes:

- acompanhar a actividade do instituto, exigindo todas as informações necessárias;
- determinar auditorias, inquéritos e inspecções ao funcionamento do instituto;
- aprovar os planos de actividade e financeiros plurianuais;

[11] Diploma que, mesmo não estando ao nível dos outros dois, está seguramente entre os melhores na matéria.

- aprovar os planos e os orçamentos anuais,
- aprovar os documentos de prestação de contas,
- aprovar as tabelas de preços a cobrar pelos serviços prestados,
- autorizar a aquisição e venda de bens imóveis quando as respectivas verbas globais não estejam previstas nos orçamentos aprovados,
- autorizar a contracção de empréstimos;
- controlar o funcionamento do instituto e avaliar os resultados obtidos e a qualidade dos serviços prestados, exigindo as informações e documentos julgados úteis para esses efeitos;
- autorizar a criação, extinção ou modificação de serviços e a alteração significativa e permanente da sua lotação;
- autorizar a compra ou alienação de imóveis e a efectivação de empréstimos;
- autorizar o arrendamento, a transferência ou a aplicação a fim diverso dos imóveis do Estado que estejam na posse ou no usufruto do instituto;

Enquanto entidade **superintendente**, o Ministro tem competência para:

- definir os objectivos básicos a prosseguir pelo instituto, designadamente para efeitos de preparação dos planos de actividade, acompanhando a sua execução e avaliando os seus resultados;
- emitir directivas e recomendações;
- definir os parâmetros da negociação colectiva a que houver lugar;
- definir normas e critérios de actuação do instituto;

São estes os únicos diplomas, de entre 14, que tratam minuciosamente da questão da tutela e superintendência governamentais.

7.2. Num plano intermédio situam-se os *Serviços Sociais do Ministério da Saúde*, cuja lei orgânica (o Decreto-Lei nº 106/2000, de 17.VI), depois de também indicar que eles se encontram sob tutela e superintendência do

respectivo Ministro, estabelece um poder genérico de superintendência prévio à elaboração do plano anual de actividades e dos planos de execução (alínea *d* do nº 1 do artº 7º) e dois poderes de tutela, um relativo ao relatório de actividades, outro relativo ao projecto de orçamento anual (alínea *e* do nº 1 e alínea *a* do nº 2 desse artº 7º).

7.3. Em último lugar, num patamar que designaríamos mínimo, aparecem as *ARS*, reguladas pelo Decreto-Lei nº 335/93 (de 29.IX), na qual apenas se prevê a respectiva sujeição à tutela governamental e, depois, o poder do Ministro da Saúde aprovar os planos de acção (e programas) e o relatório de actividades.

7.4. Com excepção destes casos, os poderes de tutela são **inexistentes** nos nove restantes diplomas, respeitantes aos *Centros de Saúde*, ao *Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge*, ao *Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde*, ao *Instituto Nacional de Emergência Médica* ao *Instituto Português do Sangue*, aos *Centros Regionais de Alcoologia*, ao *Sistema de Prevenção e Tratamento de Toxicodependência*, ao *Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil* e aos *Centros Regionais de Oncologia*.

É verdade que em 5 desses diplomas ainda se faz referência genérica à existência de tutela, mas sem que depois se especifique em que consistem esses poderes — o que equivale, como se sabe, à inexistência jurídica de tutela.

Nos restantes 4 diplomas, nem uma palavra sequer sobre o assunto.

8. É diferente, mais não fosse pela menor heterogeneidade das soluções que aí se encontraram, a situação dos institutos públicos colocados na dependência do **Ministro do Equipamento Social** (MES).

São eles[12]:

- o Instituto de Navegabilidade do Douro (IND);
- o Instituto Marítimo-Portuário (IMP);
- o Instituto Portuário do Norte (IPN);
- o Instituto Portuário do Centro (IPC);
- o Instituto Portuário do Sul (IPS);
- a Escola Náutica Infante D. Henrique (ENIDH);
- o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE);
- o Instituto das Comunicações de Portugal (ICP);
- o Instituto Nacional da Aviação Civil (INAC);
- o Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC);
- o Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI);
- o Instituto Nacional do Transporte Ferroviário (INTF);
- o Instituto Nacional de Habitação (INH);
- o Instituto das Estradas de Portugal (IEP);
- o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR);
- o Instituto para a Conservação e Exploração da Rede Rodoviária (ICERR);
- a Obra Social do Ministério do Equipamento Social (OSMES).

8.1. Assim, com excepção da lei orgânica da OSMES — que pura e simplesmente não se refere à existência destes poderes — e da ENDIDH — na qual não se prevê qualquer poder de superintendência, e, referindo-se à tutela, nada adianta a esse propósito, o que, já vimos, equivale à inexistência de poder tutelar —, **todas** as leis orgânicas dos restantes 15 institutos tratam (mais ou menos cuidadosamente) desta matéria do controlo e da orientação governamental.

[12] Por razões que se explicaram no relatório respeitante aos institutos públicos nas áreas funcionais do MES, não se incluiu aqui o GATTEL.

Em todas elas se faz referência á existência de superintendência[13] e se atribuem poderes de tutela ao MES (e/ou ao Ministro das Finanças).

Assim:

— o **plano de actividades**, o **orçamento anual**, o **relatório anual de gestão** e as **contas de exercício** do IPN, do IPC, do IPS, do IMP, do ICP, do IGAP, do IEP, do ICOR, do ICERR, do INAC, do INTF, do IMOPPI e do INH estão sujeitos a aprovação conjunta do MES e do Ministro das Finanças, os do LNEC, só do MES, e os do IND, do MES e do Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território;

— os **regulamentos de carreiras** e **disciplinar** e o **regime retributivo** do IPS, do IPC, do IPN, do INAC, do INTF e do IMOPPI, estão sujeitos a aprovação conjunta do MES e do Ministro das Finanças, enquanto os do IMP, apenas a aprovação do MES;

— a **participação** do IND, do INM e do ICP no **capital de outras sociedades** está sujeita a aprovação conjunta do MES e do Ministro das Finanças;

— os **regulamentos internos** do IMOPPI e do IMP estão sujeitos a aprovação do MES;

— a realização de **empréstimos ou outras operações financeiras** por parte do IEP e do INH estão sujeitas, respectivamente, a aprovação do MES e do Ministro das Finanças, ou só deste;

— a **aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis** do IMOPPI está sujeita a autorização do MES.

9. As **conclusões** que se podem tirar desta pequena análise são, abreviadamente, as seguintes:

1. apesar das diferenças que se puderam detectar nas leis orgânicas

[13] Mesmo se, aqui ou ali, de forma menos correcta do ponto de vista técnico-jurídico, como acontece, por exemplo, na lei orgânica do INH, onde, ao abrigo de um preceito que tem por epígrafe "Tutela", se atribuem aos Ministros das Finanças e do Equipamento Social poderes típicos de superintendência, v.g., "dar directivas e instruções genéricas de natureza financeira (o primeiro) e

dos institutos públicos da Saúde e do Equipamento Social (a situação é mais grave nos primeiros), a verdade é que em ambos os casos a questão da tutela e da superintendência não tem tido um tratamento legislativo coerente, homogéneo e sistemático;

2. muito mais a tutela, aliás, do que a superintendência, que é uma figura juridicamente complexa e que pede maior capacidade de previsão por parte do legislador;
3. salvo algumas situações excepcionais, não é compreensível a diferença (que em muitos casos é enorme) de controlo e orientação governamentais sobre institutos públicos estrutural e funcionalmente idênticos;
4. em quase nenhuma das leis orgânicas dos institutos públicos objecto de análise se prevê qualquer tutela (de autorização ou de aprovação) sobre certas matérias ou assuntos mais delicados, que tudo indicaria deverem estar sujeitos a controlo governamental, como sucede com a criação ou participação desses institutos em sociedades, com a aceitação de doações, heranças ou legados, com a aquisição ou alienação de bens imóveis, com a realização de operações de crédito, etc.;
5. nenhuma das leis orgânicas analisadas prevê a *tutela inspectiva* e a *tutela substitutiva*, que constituem, claramente, dois instrumentos fundamentais, a primeira para assegurar o controlo efectivo sobre o funcionamento e actividade do instituto, a segunda para fazer face a situações de urgência administrativa, de grosseira e ilegal inactividade, etc.;
6. concluindo-se, assim, concentradamente, que a questão da tutela, do **controlo** governamental, não é a que mais preocupa o legislador quando procede à criação de um instituto público.

---

de natureza técnica (o segundo) ao conselho directivo" desse instituto.

3.1.3.

REGIME LABORAL E ESTATUTO E REMUNERAÇÕES DO PESSOAL DIRIGENTE DOS INSTITUTOS PÚBLICOS

Rui Pessoa de Amorim