



PARTE D

MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Parecer n.º 2/2017

Organização administrativa — Administração direta do Estado — Relações interorgânicas — Auxílio administrativo — Partilha de serviços — Inspeção-Geral da Agricultura Mar Ambiente e Ordenamento do Território e Energia.

1.ª Cumpre à Inspeção-Geral da Agricultura e Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território (IGAMAOT), segundo a atual orgânica do XXI Governo Constitucional, executar tarefas de auditoria e exercer poderes de inspeção, de polícia administrativa e criminal em áreas da administração direta do Estado confiadas a quatro Ministros: o Ministro do Ambiente, o Ministro Adjunto, o Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e a Ministra do Mar.

2.ª O Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, concentrou na Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia tarefas e competências homogêneas de gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, de apoio jurídico e contencioso, que se encontravam replicadas por diversos órgãos de todo o Ministério, incluindo a IGAMAOT.

3.ª Porém, de acordo com a parte final do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, continua reservado à IGAMAOT tudo quanto no domínio do apoio jurídico e contencioso disser respeito às incumbências específicas de inspeção, auditoria, polícia administrativa e criminal, assim como às que decorram do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

4.ª A vinculação constitucional do legislador em matéria de organização da administração direta do Estado apresenta densidade muito reduzida, competindo exclusivamente ao Governo adotar as soluções orgânicas que entenda serem as mais funcionais para os órgãos e serviços sob a direção de cada Ministro (artigo 198.º, n.º 2 da Constituição).

5.ª Apesar de a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, consignar um regime jurídico geral para a administração direta do Estado que dependa do Governo, não pode qualificar-se como lei de valor reforçado.

6.ª De todo o modo, a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, não obsta à valorização das secretarias-gerais, mormente à devolução de funções comuns, na linha do que, mais tarde, se gizou no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) iniciado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto.

7.ª O regime jurídico da atividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração direta e indireta do Estado (Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho) não aponta para que as inspeções-gerais tenham de ser autossuficientes na gestão do património e das finanças, na administração do pessoal ou em outras tarefas de intendência que suportam as demais missões administrativas.

8.ª Do estatuto de órgão de polícia criminal não parece resultar como necessária a incolumidade da IGAMAOT em face da valorização da Secretaria-Geral, dado que a coadjuvação das autoridades judiciais não a subtrai ao exercício da função administrativa.

9.ª O Sistema de Controlo Integrado da Administração Financeira do Estado e o papel que nele é conferido ao nível do controlo operacional à IGAMAOT, parecem compatíveis com a alteração orgânico-funcional introduzida, sem prejuízo das necessárias instruções que se justifiquem da parte do Ministro do Ambiente e da coordenação entre o órgão inspetivo e a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

10.ª Os deveres de sigilo que se imponham, nomeadamente sobre o conhecimento de factos protegidos pelo segredo de justiça, abrangem o pessoal da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e estendem-se a todas as pessoas que, por qualquer título, tiverem tomado contacto com os processo ou acedido a elementos que lhe pertençam (artigo 371.º, n.º 1, do Código Penal). Até certa fase das respetivas marchas, os procedimentos contraordenacionais e os procedimentos disciplinares encontram-se protegidos pela norma que incrimina a violação do segredo de justiça (artigo 371.º, n.º 2, do Código Penal).

11.ª Os deveres de imparcialidade e de lealdade que impendem sobre todos os trabalhadores em funções públicas e o exercício da ação disciplinar perante a sua infração apresentam-se como um importante suporte ao bom

desempenho das respetivas missões por parte da IGAMAOT e da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

12.ª O regime do auxílio administrativo incidental, consagrado no artigo 66.º do Código do Procedimento Administrativo, é de aplicar ao auxílio administrativo sistemático, designadamente no que respeita a deveres de reserva e de confidencialidade. Assim, o órgão e os serviços que prestam auxílio encontram-se sujeito às mesmas condicionantes que o órgão decisor.

Senhor Ministro do Ambiente

Excelência,

É requerida por Vossa Excelência a pronúncia do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República¹, relativamente a alterações que o Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, imprimiu ao regime orgânico da Inspeção-Geral da Agricultura e Mar, Ambiente e Ordenamento do Território², ao regime orgânico da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia³ e à orgânica da Direção-Geral do Território⁴.

Distribuído o pedido de consulta⁵, cumpre-nos formular parecer, em conformidade com disposto no artigo 37.º, alínea *a*), do Estatuto do Ministério Público⁶.

§1.º Delimitação do objeto.

As alterações terão concentrado na Secretaria-Geral diversas competências que se encontravam repartidas por outros órgãos, em termos que, pergunta Vossa Excelência, se serão compatíveis com a missão própria da Inspeção-Geral da Agricultura e Mar, Ambiente e Ordenamento do Território, com a autonomia administrativa e com o estatuto de órgão de polícia criminal que lhe assiste.

A Secretaria-Geral terá passado a prestar indistintamente tarefas de natureza e conteúdo comuns a vários órgãos e serviços, em matéria de gestão do pessoal, dos recursos financeiros e património, apoio jurídico e contencioso (cf. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto) sem se ter cuidado que «esta alteração poderá repercutir-se na plena imparcialidade e confidencialidade — podendo, quer por uma razão, quer pela outra, ser geradora de impedimentos — em três vertentes da missão da IGAMAOT».

Prossegue o pedido de consulta com a enunciação dessas vertentes da atividade da IGAMAOT, a saber:

(1) Enquanto órgão de inspeção;

(2) Enquanto órgão incumbido do controlo sectorial, a desenvolver no âmbito do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado; e,

(3) Enquanto órgão de polícia criminal.

À vertente inspetiva é apontado ter de valer-se dos serviços da Secretaria-Geral, em termos que podem «colocar em causa o apuramento de responsabilidade por eventuais atos da IGAMAOT *nos domínios da gestão dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais e do apoio jurídico e de contencioso*»⁷.

Ter-se-á criado uma clivagem entre as atividades de inspeção, auditoria e demais operações de controlo (reservada à IGAMAOT) e as condições para a sua preparação e execução (confiadas à Secretaria-Geral) o que teria vindo a revelar-se disfuncional, introduzindo opacidade na imputação de responsabilidades e potenciando atritos.

Cumprindo à IGAMAOT fiscalizar a atividade administrativa da própria Secretaria-Geral, as alterações legislativas terão induzido uma contradição nos termos das relações interorgânicas. Dado que a IGAMAOT é chamada a fiscalizar os serviços de um órgão que lhe é imposto como único meio de execução das suas operações, avolumam-se riscos na isenção, em tudo o que lhe é obrigatoriamente prestado pela Secretaria-Geral.

Por outro lado, a IGAMAOT desempenha funções no Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado. À nova relação interorgânica com a Secretaria-Geral é apontado um efeito inibidor no pleno exercício das tarefas, na medida em que a prestação de serviços de administração geral por este órgão potencia uma relação pouco saudável de dependência institucional.

Não apenas estará em causa o desempenho de tarefas gestionárias pela Secretaria-Geral, como também o controlo de organismos, programas e fundos, designadamente o Conselho Nacional da Água e o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, os programas POLIS (Requalificação e Valorização), PRAUD (Recuperação de Áreas

Urbanas Degradadas) e POSEUR (Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos), além do Fundo Ambiental.

A vertente de polícia criminal, por seu turno, é apontado que os mesmos vínculos interorgânicos não se conformam com as exigências de inalienabilidade das competências fixadas por lei.

Vale por dizer que a IGAMAOT, enquanto órgão de polícia criminal, vê-se confrontada com uma partilha de competências que, por definição, não poderiam ser repartidas com órgãos alheios à investigação criminal e à coadjuvação das autoridades judiciais.

A tudo isto acresce, como se dá conta no pedido de consulta, a circunstância de a IGAMAOT se encontrar adstrita, não apenas às atribuições do Estado prosseguidas pelos órgãos e serviços sob direção ou tutela do Ministro do Ambiente, como também ao desempenho de competências inspetivas e de polícia criminal nas áreas da governação de três outros Ministros: o Ministro Adjunto, o Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e a Ministra do Mar.

Uma vez condicionada a atividade da IGAMAOT pelas tarefas da Secretaria-Geral que, embora de apoio, são essenciais, acaba por ter de expor dados contidos em procedimentos e processos administrativos ambientais e documentos oriundos de outros ministérios, sobressaindo, pelo especial melindre, a confidencialidade reforçada dos expedientes sancionatórios (desde o ilícito penal ao disciplinar).

O pedido de consulta vem formulado, mais precisamente, nos termos que passamos a transcrever:

«Considerando que entre as atribuições da IGAMAOT se incluem as de inspeção, controlo, auditoria, e polícia criminal com vista, nomeadamente, a avaliar os processos de gestão de riscos, a eficácia de controlos para atingir os objetivos da lei, a identificação de atos e procedimentos inadequados, ineficientes, ilegais e fraudulentos, bem como a recolher evidências de apoio a eventuais ações disciplinares, criminais, ou outras havidas como necessárias;

Considerando que essas atribuições abrangem matérias do domínio orçamental, económico, financeiro, e patrimonial de múltiplos organismos, serviços, programas e fundos, dos diferentes ministérios com tutela legal sobre a IGAMAOT;

Considerando que a natureza da missão e a transversalidade — decorrente da sua tutela repartida por quatro ministérios — do exercício das atribuições da IGAMAOT nos indicados domínios, obrigam ao respeito pelos princípios da imparcialidade e sigilo, entre outros a que aquela como órgão de inspeção, controlo e auditoria, e de polícia criminal, está adstrita com particular acuidade;

Considerando que a prestação de serviços pela SG Mamb à IGAMAOT — a par da sua prestação aos demais organismos, programas e fundos dos diferentes ministérios com tutela sobre aquela — se poderá apresentar potencialmente geradora de conflitos de interesses quando a sua atividade incida sobre os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial;

Considerando que a observância desses especiais deveres (nomeadamente imparcialidade e sigilo) estará melhor assegurada com uma independência organizacional que impeça ab initio a mínima possibilidade de mácula da atividade da IGAMAOT em relação a cada um dos organismos, programas ou fundos dos diferentes ministérios com tutela sobre a mesma, e como ele usuários da prestação de serviços nas enunciadas áreas pela SG Mamb;

Coloca-se ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República a seguinte questão:

A inclusão da IGAMAOT na prestação centralizada de serviços pela SG Mamb, operada pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, colide com a prossecução das suas atribuições da IGAMAOT, seja enquanto órgão de inspeção ou de polícia criminal, nos termos do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 123/2015, ou ainda enquanto órgão do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, nos termos do Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho? »

§2.º Das vicissitudes orgânicas da Inspeção-Geral da Agricultura e Mar, Ambiente e Ordenamento do Território.

A IGAMAOT resultou da congregação de vários órgãos inspetivos da administração central do Estado num só, em correspondência com a primeira versão da orgânica do XIX Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho) e que juntou sob a direção de uma só Ministra os setores da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do território.

Através do Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto⁹, o Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território veio a ser cindido, por um lado no Ministério da Agricultura e do Mar, por outro no Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia¹⁰.

Não obstante, seria integralmente conservado o âmbito de atuação da IGAMAOT, transitando para o novo Ministério do Ambiente, Or-

denamento do Território e Energia¹¹ com incumbências nos setores da Agricultura e do Mar, tal como ao tempo da orgânica pretérita.

Está em causa saber se as relações interadministrativas criadas pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, entre a IGAMAOT e a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia comprometem o bom desempenho das missões incumbidas ao primeiro destes órgãos.

Com efeito, ter-se-á constituído uma reserva de competências da Secretaria-Geral, que, embora instrumentais, condicionariam a intervenção da IGAMAOT nos procedimentos de fiscalização, auditoria, inspeção e investigação criminal, a seu cargo.

Passemos em revista os traços mais importantes da atual orgânica da IGAMAOT.

§3.º Caracterização da Inspeção-Geral da Agricultura e do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

O Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro¹², tinha definido o regime orgânico da IGAMAOT, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho (orgânica do XIX Governo), ao qual aludimos, e que concentrava num só ministério as atribuições de agricultura, mar, florestas, desenvolvimento rural, ambiente, ordenamento do território, habitação e reabilitação urbana.

O diploma congregou as anteriores inspeções-gerais da Agricultura e Pescas, por um lado, do Ambiente e do Ordenamento do Território, por outro.

Logo no preâmbulo delinearão-se três âmbitos de intervenção:

- (i) Controlo e auditorias internos dos organismos do MAMAOT;
- (ii) Controlo e auditoria da atribuição de fundos comunitários; e,
- (iii) Acompanhamento e avaliação da legalidade em matérias de incidência ambiental e do ordenamento do território refletidas na estrutura e organização interna.

Creemos que se justifica, neste ponto, diferenciar atividades inspetivas e de auditoria. Ambas são incumbências de controlo, mas com parâmetros e consequências distintas.

Inspeccionar é uma tarefa típica das competências de polícia administrativa e que verifica a conformidade de um certo objeto — puramente jurídico ou material — com as normas de direito público que fixam os pressupostos e requisitos da sua validade ou licitude. Os poderes de inspeção são acompanhados de prerrogativas de autoridade que permitem desimpedir obstáculos de acesso a locais ou a documentos e que facultam a adoção de medidas cautelares de polícia, em ordem a sustar ou conter os efeitos de comportamentos ilícitos. Por via de regra, o órgão inspetor é também investido do poder de aplicar as sanções administrativas previstas como consequência da prática de infrações contraordenacionais ou disciplinares.

No Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT¹³, subordina-se esta incumbência «aos princípios da independência e objetividade, proporcionalidade, autonomia técnica, contraditório e cooperação» (cf. artigo 4.º).

As competências da IGAMAOT para adotar medidas de polícia administrativa e para aplicar sanções administrativas encontram-se dispersas na legislação setorial dos seus múltiplos campos de atuação, sem prejuízo de no artigo 21.º do citado Regulamento do Procedimento de Inspeção se determinar às equipas inspetivas que informem de imediato o Inspetor-Geral sempre que observem situações de grave lesão para o interesse público ou de perigo grave para a saúde, segurança das pessoas e bens ou ambiente» a fim de serem providenciadas medidas cautelares ou, se for caso disso, o «embargo, demolição ou cessação de usos ou ações».

Assim, por exemplo, no que respeita ao domínio hídrico, a Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro¹⁴, incumbe à IGAMAOT (artigo 90.º, n.º 4) o que define como poderes de inspeção: a verificação do cumprimento das normas relativas à utilização dos recursos hídricos «de forma casuística e aleatória, ou em execução de um plano de inspeção previamente aprovado, ou ainda no âmbito do apuramento do alcance e das responsabilidades por acidentes de poluição» [artigo 90.º, n.º 1, alínea b)].

Já o mesmo tipo de controlo, ao ser exercido de modo sistemático, e porventura com metodologias diversas, pelos órgãos competentes para licenciar, autorizar ou conceder certas utilizações de recursos hídricos, surge denominado como fiscalização [artigo 90.º, n.º 1, alínea a)].

No campo sancionatório, é particularmente ilustrativo o papel da IGAMAOT sobre as contraordenações ambientais e de ordenamento do território, cuja disciplina é enquadrada pela Lei n.º 50/2006, de 29 de agosto¹⁵, e em cujo artigo 71.º, n.º 1, se consignou uma competência genérica do Inspetor-Geral para a instauração e decisão dos processos de contraordenação, a que acrescem os «processos de contraordenação cujo ilícito ainda que de âmbito mais amplo, enquadre componentes ambientais» (artigo 71.º, n.º 2), além dos casos em que o atuante não disponha de competência para instruir o processo» (artigo 72.º).

Por seu turno, a auditoria, como explica A. Leones Dantas¹⁶ «integra uma caracterização da atividade auditada, de forma a encontrar as desconformidades com os objetivos de qualidade estabelecidos», mas em lugar da reação sancionatória ou de impor a reintegração da legalidade, «a auditoria busca a resposta para a superação das desconformidades que sejam encontradas». O auditor formula sugestões que se pretende sejam adotadas pelo agente auditado ou pode mesmo convencionar obrigações de recuperação ou de adaptação progressivas.

Diríamos, voltando a valer-nos da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, que esta forma de atuação encontra-se retratada, de modo paradigmático, no artigo 96.º:

«Artigo 96.º

(Realização voluntária de medidas)

1 — No âmbito da aplicação das medidas previstas na legislação, a autoridade nacional da água e as entidades competentes em matéria de licenciamento, fiscalização e de inspeção podem determinar ao infrator a apresentação de um projeto de recuperação que assegure o cumprimento dos deveres jurídicos exigíveis.

2 — Caso o projeto seja aprovado pela autoridade nacional da água, com modificações e medidas suplementares se necessário, deve ser objeto de um contrato de adaptação ambiental, com a natureza de contrato administrativo, a celebrar entre a entidade licenciadora e o infrator.

3 — A autoridade nacional da água e as entidades competentes em matéria de licenciamento e de fiscalização podem também, com o consentimento do infrator e em conjunto com o projeto de recuperação previsto no número anterior, estabelecer um sistema de gestão ambiental e determinar a realização de auditorias ambientais periódicas por uma entidade certificada.

4 — O incumprimento pelo utilizador do contrato de adaptação ambiental ou do sistema de gestão previsto no número anterior constitui, para todos os efeitos, violação das condições do título de utilização, sem prejuízo de execução das garantias reais ou pessoais que houverem sido prestadas ao abrigo desse contrato».

A IGAMAOT apresenta-se, inequivocamente, como órgão de controlo interno, não com o sentido de estar circunscrita aos órgãos e serviços da administração pública identificados, uma vez que também inspeciona e audita atividades praticadas pelos administrados, mas com o sentido de se encontrar integrada na cadeia hierárquica administrativa dirigida pelos membros do Governo.

Do artigo 10.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 17/2014, de 4 de fevereiro (orgânica do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia) resulta encontrar-se a IGAMAOT subordinada a um poder de direção, típico da relação hierárquica, a exercer conjuntamente por vários Ministros em algumas matérias (n.º 4) e separadamente, em outras (n.º 5 e n.º 6).

De acordo com o Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, na redação do Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto (orgânica da IGAMAOT) encontra-se incumbida das seguintes missão e atribuições. Transcrevem-se os termos exatos:

«Artigo 2.º

(Missão e atribuições)

1 — A IGAMAOT tem por missão avaliar o desempenho e a gestão dos serviços e organismos do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia (MAOTE) e do Ministério da Agricultura e do Mar (MAM), ou sujeitos à tutela dos respetivos ministros, através de ações de auditoria e controlo, bem como assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade nas áreas do ambiente, do ordenamento do território e da conservação da natureza e, ainda, exercer o controlo e auditoria no âmbito da segurança alimentar e o controlo de apoios financiados por fundos nacionais e da União Europeia, a favor da agricultura, das florestas, do desenvolvimento rural e da política do mar.

2 — A IGAMAOT prossegue, designadamente, as seguintes atribuições:

a) Realizar, com caráter sistemático, auditorias, inspeções e outras ações de controlo à atividade prosseguida pelos organismos, serviços e entidades dependentes do MAOTE e do MAM ou sujeitos à tutela dos respetivos ministros;

b) Realizar inquéritos, averiguações e outras ações que lhe sejam superiormente determinadas;

c) Exercer o controlo financeiro sectorial ao nível do MAOTE e do MAM, no quadro dos objetivos e metas anuais e plurianuais traçadas no âmbito do Sistema de Controlo Interno (SCI) da Administração Financeira do Estado;

d) Efetuar de forma sistemática o acompanhamento e avaliação do grau de implementação das recomendações formuladas aos organismos, serviços e entidades auditados no âmbito das ações levadas a cabo pela IGAMAOT;

e) Assegurar a realização de ações de auditoria administrativa e financeira, bem como de inspeção a entidades públicas e privadas em matérias de incidência ambiental, incluindo as relativas ao cumprimento das normas tributárias de taxas e contribuições ambientais, e impor medidas que previnam ou eliminem situações de perigo grave para a saúde, segurança das pessoas, dos bens e do ambiente;

f) Proceder a ações de inspeção no âmbito do MAOTE e junto de entidades integradas na administração central e local, de modo a acompanhar e avaliar o cumprimento da legalidade no âmbito do ordenamento do território e conservação da natureza;

g) Exercer funções próprias de órgão de polícia criminal relativamente aos crimes que se relacionem com o cumprimento da sua missão em matérias de incidência ambiental, sem prejuízo das atribuições de outras entidades;

h) Instaurar, instruir e decidir processos de contraordenação ambiental, nos termos da lei-quadro das contraordenações ambientais, bem como nos demais casos previstos na lei, e levantar auto de notícia relativo às infrações legalmente definidas;

i) Coordenar a intervenção do MAM no Sistema Nacional de Auditoria do Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPI), realizar as auditorias externas e avaliar as auditorias internas aos sistemas de controlo oficial implementados pelos serviços e organismos no domínio da segurança alimentar;

j) Assegurar a coordenação nacional e a execução dos controlos ex post a beneficiários dos apoios financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), bem como pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER);

k) Exercer as funções de serviço específico previsto no artigo 85.º do Regulamento (EU) n.º 1306/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho de, 17 de dezembro;

l) Realizar auditorias aos sistemas de gestão e controlo dos apoios concedidos e das operações financiadas pelos fundos nacionais e da União Europeia, nos setores da agricultura, do desenvolvimento rural, das florestas e do mar;

m) Proceder à instrução de processos disciplinares em serviços e organismos sujeitos à tutela do MAOTE e do MAM, quando determinado;

n) Emitir pareceres e elaborar estudos sobre matérias das suas atribuições, assim como participar na elaboração de diplomas legais;

o) Assegurar a representação nacional, incluindo a participação em grupos de trabalho ou de peritos, nacionais ou internacionais, bem como a articulação com as demais autoridades nacionais, com a Comissão Europeia e com os restantes Estados Membros da União Europeia, e estabelecer relações de cooperação externa, no âmbito das suas atribuições, em articulação, respetivamente, com a Secretaria-Geral do MAOTE ou com o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral, sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros;

p) Assegurar o acompanhamento das missões de controlo da União Europeia, no âmbito das suas atribuições, incluindo as relativas ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) e à segurança alimentar;

q) Coordenar a representação nacional na Rede Europeia para a implementação e aplicação da legislação ambiental vigente (IMPEL — *European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law*)».

Além do inspetor-geral e de três subinspetores gerais (artigo 3.º, n.º 1), a IGAMAOT dispõe de um órgão consultivo colegial — o Conselho de Inspeção (artigo 5.º).

Ainda no que concerne à organização interna, optou-se pela combinação de um modelo de estrutura matricial para as designadas áreas de missão. (artigo 6.º). O modelo de estrutura hierárquica aplicava-se apenas à chamada área de suporte: aquela de que precisamente veio a ser privada, depois de transitar para a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Com particular interesse para a consulta são a qualificação da IGAMAOT como órgão de polícia criminal, desenvolvida no artigo 11.º, a incumbência de controlar a atividade da Secretaria-Geral e de instruir procedimentos disciplinares aos trabalhadores e dirigentes deste órgão.

Contudo, relegaremos a apreciação do estatuto de órgão de polícia criminal para momento ulterior, posto que a sua fonte não é o regime orgânico de cada órgão de polícia criminal, mas são, a título principal, o Código de Processo Penal¹⁷ e a Lei da Organização da Investigação Criminal¹⁸. E o mesmo faremos no que toca ao Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

Ao transitar para o novo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia foram conjuntamente investidos de poderes de superintendência e tutela o Ministro do Ambiente, Ordenamento e Energia e a Ministra da Agricultura e do Mar (artigo 16.º-A, n.º 5, do regime orgânico do XIX Governo¹⁹).

O novo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia viu definido o seu regime orgânico pelo já citado Decreto-Lei n.º 17/2014, de 4 de fevereiro, encontrando-se a IGAMAOT entre os serviços centrais da administração direta do Estado (artigo 10.º).

Foi ainda o XIX Governo, com o diploma que justifica o pedido de parecer — o Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto — a modificar a orgânica da IGAMAOT e a da Secretaria-Geral.

Como se referiu, o modelo de estrutura hierárquica foi eliminado para os órgãos e serviços de suporte (artigo 6.º) posto que a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia assumiu as referidas incumbências.

Ao analisarmos a orgânica da Secretaria-Geral, verificamos que o n.º 4 do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 54/2014, de 9 de abril²⁰, passou a determinar o seguinte:

«A SG tem, ainda, por atribuição, a prestação centralizada de serviços comuns, nos domínios da gestão dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais e do apoio jurídico e de contencioso, aos serviços da administração direta integrados no MAOTE, sem prejuízo das competências próprias dos respetivos dirigentes superiores».

A ressalva enunciada na parte final desta disposição garante ao Inspetor-Geral, aos subinspetores gerais e demais dirigentes da IGAMAOT, a conservação de poderes próprios: poderes de decisão, poderes de direção, de supervisão e disciplina em relação a todas as tarefas que respeitem diretamente às missões da IGAMAOT.

Conservado o modelo matricial — desde então, para todos os serviços da IGAMAOT — a Portaria n.º 266/2015, de 31 de agosto, elevou para 18²¹ a dotação máxima de chefes de equipas multidisciplinares (cf. artigo 1.º).

Determinou-se no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, que os bens móveis e os recursos financeiros «exclusivamente afetos às atribuições e competências transferidas» fossem reafetados à Secretaria-Geral, o que não significa que esses mesmos recursos tenham deixado de estar ao serviço da atividade administrativa praticada pela IGAMAOT.

Por seu turno, no artigo 9.º, lê-se:

«Artigo 9.º
(Sucessão)

No âmbito da prestação centralizada de serviços comuns nos domínios da gestão dos recursos humanos, financeiros, patrimoniais e do apoio jurídico e de contencioso, a Secretaria-Geral do MAOTE sucede nas atribuições e competências da IGAMAOT [...] nos domínios da gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, bem como do apoio jurídico e contencioso fora das áreas de missão»

Ao observarmos com a devida atenção a parte final desta disposição — «fora das áreas de missão» — verificamos que continua a competir reservadamente à IGAMAOT tudo quanto no domínio do apoio jurídico e contencioso diga respeito às incumbências específicas de inspeção, auditoria, polícia administrativa e criminal, assim como às que decorrem do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

Já depois das alterações empreendidas pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, a IGAMAOT foi habilitada, na sua área de missão, com a designada Unidade de Intervenção Rápida, por despacho conjunto do Ministro Adjunto, do Ministro do Ambiente, do Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e da Ministra do Mar: Despacho n.º 3555/2017, de 18 de abril de 2017²².

Trata-se, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, deste regulamento, de «um corpo constituído pelos trabalhadores integrados na carreira especial de inspeção da IGAMAOT destinado a assegurar em permanência uma atuação imediata em situações de risco para pessoas e bens por motivos de ordem ambiental». É-lhes abonado, por conseguinte, um suplemento de intervenção, instituído com base no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 25/2015, de 6 de fevereiro.

A exposição de motivos do citado Despacho n.º 3555/2017, de 18 de abril, pode mesmo sugerir que libertar a IGAMAOT de tarefas de suporte por cessão das mesmas à Secretaria-Geral contribuiria para ganhos de eficácia:

«A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT) no cumprimento da sua missão legal exerce atribuições cuja natureza, oportunidade e utilidade exigem a prestação de trabalho para além do período de funcionamento.

Para isso contribui a grande pressão que uma pluralidade de atividades, nomeadamente a desenvolvida por unidades industriais, exerce em contínuo sobre o ambiente em geral e os recursos naturais em particular. O modo ininterrupto em que muita dessa atividade se processa só por si é potencialmente gerador de acidentes que, em maior ou menor escala, têm repercussões diretas e indiretas na vida e na saúde das pessoas.

A sua natureza imprevisível furta a ocorrência de tais acidentes a qualquer atividade planeada, exigindo uma atuação de urgência, a qualquer hora do dia ou da noite, fim de semana ou feriado, em ordem a garantir uma maior eficácia das medidas de proteção a adotar.

A necessidade de assegurar nessas situações uma intervenção da IGAMAOT, pronta no local, com os meios necessários para controlar e minimizar eventuais danos, como ainda poder identificar causas e responsáveis, eventualmente criminais, exige uma regulamentação sem os constrangimentos inerentes ao horário normal de trabalho».

Em certo sentido, o Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, terá visado reduzir duplicações em ordem a apartar aquilo que as escolas anglo-saxónicas de Ciência da Administração designam como *staff e line*²³.

Em todo e qualquer caso, insiste-se, o juízo acerca das alterações impostas pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, é quase em absoluto um juízo de mérito e conveniência, pois como veremos, já de seguida, são muito ténues as vinculações que recaem sobre o legislador no domínio da organização interna dos ministérios.

§4.º Das vinculações constitucionais do legislador em matéria de administração direta do Estado.

As questões suscitadas no pedido de parecer respeitam a considerações de oportunidade e conveniência adotadas pelo legislador na organização administrativa da Inspeção-Geral da Agricultura e do Mar, Ambiente e Ordenamento do Território e que o órgão consultante sabe de antemão estarem fora do alcance deste corpo consultivo.

Pesar as vantagens e inconvenientes de uma determinada solução orgânica adotada no exercício da função político-legislativa constitui uma ponderação do seu mérito em toda a vastíssima margem de livre decisão ao dispor do Governo.

É nesse pressuposto que o pedido de parecer vem enunciado e é pressuposto que inelutavelmente respeitaremos, em estrita conformidade com o disposto na alínea a) do artigo 37.º do Estatuto do Ministério Público («parecer restrito a matéria de legalidade»).

Haveremos, pois, de pronunciar-nos acerca da validade de norma legislativa — o disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto — o que concita delinear previamente as normas e princípios que conformam a atividade legislativa com incidência na organização administrativa dos órgãos e serviços administrativos sob direção do Governo, em particular os órgãos e serviços incumbidos de funções inspetivas e investidos com poderes de polícia criminal.

Diversamente do que sucede com outros aspetos da organização do Estado, nomeadamente com a organização judiciária (cf. artigos 209.º e seguintes, da Constituição) ou com a organização do poder local (artigos 235.º e seguintes, da Constituição), já a organização da administração pública do Estado (direta e indireta, central e periférica) conhece uma densidade constitucional bem mais reduzida.

Tão-pouco o direito internacional ou o direito derivado da União Europeia condicionam, neste setor, o modo soberano como cada Governo compõe ou recompõe o aparelho administrativo que diretamente executa cada uma das políticas públicas.

A opção constitucional foi a de concentrar os marcos fundamentais no estatuto constitucional do Governo, enquanto órgão superior da administração pública (artigos 182.º da Constituição) e em princípios gerais estruturantes, alguns de natureza programática:

«Artigo 267.º

(Estrutura da Administração)

1 — 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 efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.

2 — Para efeito do disposto no número anterior, a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

3 — A lei pode criar entidades administrativas independentes.

4 — As associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada

no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos.

5 — O processamento da atividade administrativa será objeto de lei especial, que assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços e a participação dos cidadãos na formação das decisões ou deliberações que lhes disserem respeito.

6 — As entidades privadas que exerçam poderes públicos podem ser sujeitas, nos termos da lei, a fiscalização administrativa».

Privada de personalidade jurídica e porque faz parte inequivocamente da administração direta do Estado, a IGAMAOT não pode ser considerada, à luz do n.º 3, como entidade administrativa independente.

No que concerne ao objeto da consulta, importa especialmente reter do n.º 2 a necessária unidade e eficácia da atividade administrativa e os poderes de direção.

Interessam menos os poderes de superintendência e de tutela, pois respeitam exclusivamente à administração indireta e às administrações autónomas (v. g. autárquica e corporativa).

Esses poderes pertencem, no topo, ao Governo, que, como se viu, é o «órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública» (artigo 182.º).

A supremacia tem como reverso a responsabilidade política perante a Assembleia da República, responsabilidade essa que, por sua vez, é para o Governo a base da legitimidade democrática, propagada pelos princípios da legalidade e da unidade aos espaços de livre apreciação e de livre decisão da atividade administrativa.

O Governo é um órgão composto, pois, ele próprio compreende outros órgãos, alguns singulares — o Primeiro-Ministro, os Ministros, os Secretários e Subsecretários de Estado (cf. n.º 1 do artigo 183.º) — e um outro colegial, o Conselho de Ministros, que reúne alguns membros do Governo, sendo «constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Vice-Primeiros-Ministros, se os houver, e pelos Ministros» (n.º 1 do artigo 184.º).

Os órgãos e serviços cuja direção é confiada a cada Ministro, quando estruturados autonomamente, designam-se ministérios²⁴, e, nos termos do n.º 3 do artigo 183.º, «[o] número, a designação e as atribuições dos ministérios e secretarias de Estado, bem como as formas de coordenação entre eles, serão determinados, consoante os casos, pelos decretos de nomeação dos respetivos titulares ou por decreto-lei».

A reserva de decreto-lei, neste setor, combina-se com a reserva de competência legislativa do Governo prevista no n.º 2 do artigo 198.º:

«É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua organização e funcionamento».

Quer isto dizer que os múltiplos órgãos e serviços da administração direta do Estado são ordenados e agregados segundo as áreas de governação confiadas a cada Ministro, o que tem como resultado diferentes ministérios, recompostos, ou não, a partir da organização transitada do Governo cessante.

Veja-se que, porém, as normas constitucionais abstêm-se totalmente de firmar a distribuição de atribuições no interior do Governo, admitindo soluções diferenciadas e atípicas abundantemente ilustradas pelas orgânicas de 21 Governos constitucionais.

As competências do Ministro na direção dos órgãos e serviços do ministério respetivo podem ser delegadas, e com maior ou menor extensão, nos seus delegatários: os Secretários de Estado e, se os houver, os Subsecretários de Estado.

Justifica-se ainda, considerando as atribuições do Estado cometidas à IGAMAOT, enquanto órgão de polícia criminal, visitar o que se dispõe constitucionalmente em matéria de polícia:

«Artigo 272.º

(Polícia)

1 — A polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

2 — As medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.

3 — A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

4 — A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional».

Conquanto a IGAMAOT seja um órgão de polícia criminal²⁵, não se trata de uma força de segurança, para o efeito visado no n.º 4, como o são a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana, de tal sorte que se lhes aplica a exigência de organização unitária para todo o território nacional e, estamos em crer, de concentração nas respetivas

orgânicas das incumbências de administração geral ou de intendência que lhes concirnam exclusivamente.

Por fim, as inspeções-gerais — órgãos internos de controlo da atividade administrativa e financeira e órgãos de polícia administrativa e criminal — são alheias ao princípio constitucional da separação e interdependência de poderes, a incidir nas relações entre órgãos de soberania (artigo 111.º, n.º 1, da Constituição) e na expressa habilitação constitucional ou legislativa para a delegação de poderes, extensiva aos órgãos das regiões autónomas e das autarquias locais (n.º 2). Mas, o que vale para as autoridades judiciais não vale, sem mais, para os órgãos de polícia criminal, que nem por isso deixam de ser órgãos da administração pública.

§5.º Do alcance da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro: o papel das secretarias-gerais e a partilha de tarefas e serviços comuns.

Entre nós, a organização administrativa, em geral, e, muito em particular, a organização da administração direta do Estado, com ressalva de algumas significativas exceções²⁶, é porventura dos capítulos que, na ciência do direito administrativo, menos interesse tem despertado na investigação jurídica.

Paradoxalmente, as alterações orgânicas e os quadros de pessoal sempre ocuparam uma parte muito substancial na produção legislativa e regulamentar dos sucessivos governos, em termos que, reconhecidamente consomem um esforço demasiado e criam frequentes situações de instabilidade institucional e funcional.

Nas palavras de Eberhardt Schmidt-Assmann²⁷, «o direito da organização deve ocupar um lugar central no sistema do direito administrativo, pois é justamente o direito da organização aquele que permite às atividades prestacionais da Administração e às possibilidades de participação dos cidadãos inserirem-se em estruturas. No direito da organização devem coonestar-se as exigências da cláusula do Estado de direito em ordem a uma consignação clara de responsabilidades e a efetividade ou eficácia, de um lado, com o que, por outro, pede ou exige a legitimação democrática».

A Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro²⁸, ao estabelecer os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, constituiu um importantíssimo marco no direito da organização administrativa.

Contudo, não podemos considerá-la um ato legislativo de valor reforçado, a ponto de conformar as relações estabelecidas no Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, entre a IGAMAOT e a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

Ainda que possua alguns traços indiciários de lei que por outras deve ser respeitada (cf. artigo 112.º, n.º 3, parte final, da Constituição) um pouco à semelhança das leis-quadro ou mesmo das leis de bases, a verdade é que lhe falta um sinal inequívoco do texto constitucional a dar como inválidos os atos legislativos posteriores que se mostrem incompatíveis com as suas normas e princípios.

Por outras palavras, se bem que deva servir de referência aos regimes orgânicos concretos, não pode afirmar-se que seja ilegal um decreto-lei em matéria orgânica da administração direta do Estado por incompatibilidade com a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro. As garantias de prevalência são aquelas que a vontade política se dispuser a assumir.

Era necessário que a ordem constitucional apontasse uma específica vinculação²⁹ ou que, pelo menos, a Assembleia da República tivesse identificado esta lei como uma lei de bases³⁰.

Não se justifica, porém, desenvolver este ponto. Com efeito, a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, fomenta a partilha de tarefas comuns seja ao nível interministerial, como também intraministerial e não determina nenhuma reserva em matéria de órgãos inspetivos.

De acordo com o artigo 4.º, cada ministério apresenta-se como um conjunto de órgãos e serviços articulados sob um mesmo regime orgânico a definir por ato legislativo com separação entre aqueles que pertencem à administração direta e aqueles que fazem parte da administração indireta.

Estes órgãos e serviços da administração indireta, em rigor, não fazem parte dos ministérios, mas encontram-se sob superintendência e tutela administrativa ou financeira de um ou de vários ministros, desempenhando, no seio de pessoas coletivas públicas diferenciadas do Estado atribuições afins às do ministério a que se encontram adstritos.

Pode e deve falar-se de atribuições confiadas a cada ministério, apesar de lhes faltar personalidade jurídica.

É verdade que as competências respeitam à distribuição de poderes entre órgãos e as atribuições são das pessoas coletivas públicas.

Contudo, excecionalmente, no caso do Governo, repartem-se atribuições do Estado por cada um dos órgãos que o integram. Os ministérios, apesar de não serem pessoas coletivas públicas distintas do Estado, distinguem-se fundamentalmente pelas atribuições do Estado que prosseguem³¹.

Cada ministro dispõe de competências sensivelmente iguais às dos seus pares, mas para administrar atribuições que, embora todas do Estado,

diferenciam-se pelo objeto: um setor material das necessidades coletivas a satisfazer pelo Estado ou a execução de uma determinada política pública.

Um reflexo deste princípio encontramos-lo no artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo³², ao equiparar, na categoria dos atos nulos, «os atos estranhos às atribuições dos ministérios, ou das pessoas coletivas referidas no artigo 2.º, em que o seu autor se integre» [n.º 2, alínea b)].

Entre os demais princípios de organização da administração direta, sobressaem com interesse para a questão em análise [cf. artigo 5.º, alíneas c), d) e e) da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro], por um lado, o da agregação das «funções homogêneas do ministério por serviços preferencialmente de média ou grande dimensão, com competências bem definidas, de acordo com o princípio da segregação de funções, com vista à responsabilidade pelos resultados», por outro lado, o da agregação «num mesmo sistema centralizado [d]a informação de utilização comum, tanto no seio de cada ministério como no âmbito da prossecução de finalidades interministeriais» e, por fim, um princípio de garantia de que «o desempenho de funções comuns [...] seja atribuído a serviços já existentes em cada ministério».

No mesmo diploma, enunciam-se algumas funções consideradas comuns:

«Artigo 6.º

(Funções comuns)

1 — São funções comuns dos ministérios, designadamente:

- a) Elaboração e acompanhamento da execução do orçamento de funcionamento;
- b) Planeamento do investimento público e correspondente elaboração e execução do seu orçamento;
- c) Gestão de recursos humanos, organizacionais e modernização administrativa;
- d) Acompanhamento técnico da participação portuguesa nas instituições europeias e nas políticas comunitárias;
- e) Relações internacionais no âmbito das suas atribuições.

2 — Às funções comuns dos ministérios correspondem funções a exercer por um ou mais serviços da administração direta do Estado dentro do mesmo ministério, devendo as referidas alíneas a), b) e c) do número anterior ser tendencialmente asseguradas pelas respetivas secretarias-gerais».

Da conjugação dos preceitos citados parece resultar um princípio de preferência pela competência da secretaria-geral de cada ministério no que diz respeito a incumbências e tarefas gestórias que digam respeito à generalidade dos órgãos e serviços da mesma estrutura.

Este designio conhece o seu desenvolvimento no artigo 8.º, o qual regula a partilha de atividades comuns, seja ao nível intraministerial seja até ao nível interministerial (cf. n.º 1).

O elenco das atividades logísticas e de natureza administrativa com vocação para este modelo de partilha surge no n.º 3:

«Este modelo de funcionamento abrange especialmente atividades de natureza administrativa e logística, designadamente:

- a) Negociação e aquisições de bens e serviços;
- b) Sistemas de informações e comunicação;
- c) Gestão de edifícios;
- d) Serviços de segurança e limpeza;
- e) Gestão da frota automóvel;
- f) Processamento de vencimentos e contabilidade».

Recorda-nos Diogo Freitas do Amaral que nem sempre as secretarias-gerais dispuseram do protagonismo orgânico e funcional que viriam a adquirir³³.

Assim, na reforma administrativa empreendida com o Decreto-Lei n.º 26 115, de 23 de novembro de 1935, um dos diretores-gerais era chamado a dirigir a secretaria-geral em regime de acumulação de funções.

Explica o mesmo Autor que, porém³⁴:

«Com o tempo [...] foi-se verificando que as secretarias-gerais deviam ser chamadas a desempenhar funções muito importantes, de tal forma que foram sendo reestruturadas para esse efeito e passaram a ser chefiadas por secretários-gerais em “full-time”, isto é, que não acumulavam com mais nenhuma outra direção-geral.

O que são hoje as secretarias-gerais? São aqueles serviços que dentro de um ministério se ocupam da generalidade das matérias administrativas comuns a todo o ministério e, em especial, dos problemas de organização do ministério e de gestão do respetivo pessoal».

E, parece que esta linha de orientação remonta a uma diretiva aprovada pelo Conselho de Ministros em novembro de 1972, em cujo teor

se apontava para que as secretarias-gerais fossem incumbidas de «funções de utilidade comum aos diversos órgãos e serviços do ministério, designadamente em matéria de pessoal, racionalização administrativa, instalações e provisionamento, contencioso, documentação, informação e relações públicas, administração e economato³⁵».

Em todo o caso, passadas três décadas, o legislador deu-se conta de que este modelo poderia causar algumas disfunções e, por isso, nos números 2 e 4 do citado artigo 8.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, procurou acautelar esse efeito.

Assim, no n.º 2 dispõe-se o seguinte:

«A partilha de atividades comuns não prejudica as competências próprias ou delegadas dos respetivos dirigentes máximos, podendo o seu funcionamento ser enquadrado por protocolos que estabeleçam as regras necessárias à clara atuação de cada uma das partes».

E, por sua vez, no n.º 4, abre-se mão da inflexibilidade deste princípio:

«Num mesmo ministério podem ser propostos outros modelos de funcionamento que consubstanciem os princípios de partilha de serviços».

Esses outros modelos justificar-se-ão porventura para os serviços inspetivos, mas a opção é de ordem puramente governativa, escapando, por completo, à competência do Conselho Consultivo. Um vaticínio da nossa parte dela exorbitaria inelutavelmente, ao desvincular-se dos parâmetros jurídicos que são fundamento e limite dos pareceres deste órgão da Procuradoria-Geral da República.

Isso não impede, contudo, que enunciemos as perspetivas possíveis e procuremos sistematizar as normas e princípios organizatórios que, apesar da reduzida densidade, o direito consignou.

Assim, há de notar-se que a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, no artigo 11.º, classifica os serviços da administração direta do Estado em três categorias:

- Executivos;
- De controlo, auditoria e fiscalização; e
- De coordenação.

Os primeiros, por sua vez, repartem-se funcionalmente em serviços executivos de políticas públicas, como as direções-gerais e, ao nível periférico, as direções regionais (artigo 14.º, n.º 1) e serviços predominantemente de apoio técnico, como sejam os gabinetes e as secretarias-gerais (n.º 2).

Os segundos configuram inspeções-gerais ou regionais, quando a função dominante seja a inspetiva (artigo 16.º).

Os terceiros, incumbidos de promover a articulação onde essa necessidade for permanente (artigo 17.º, n.º 1) dispõem de uma norma própria acerca do apoio:

«Artigo 19.º

(Apoio aos serviços de coordenação)

Os serviços de coordenação são centrais, sendo determinado, por despacho do membro do Governo de que dependem, quais os serviços que asseguram o apoio logístico, administrativo e financeiro necessários ao seu funcionamento».

Por último, definem-se as incumbências das secretarias-gerais:

«Artigo 31.º

(Adaptação das secretarias-gerais)

1 — Constituem atribuições das secretarias-gerais, sempre que as mesmas não se encontrem legalmente cometidas a outros serviços do respetivo ministério:

a) Prestar aos membros do Governo em funções no ministério a assistência técnica e administrativa que lhe for solicitada e que não se inclua nas atribuições próprias dos demais serviços;

b) Promover a aplicação das medidas de política de organização e de recursos humanos definidas para a Administração Pública, coordenando e apoiando os serviços e organismos do ministério na respetiva implementação;

c) Emitir pareceres em matéria de organização, recursos humanos e criação ou alteração de quadros de pessoal;

d) Estudar, programar e coordenar a aplicação de medidas tendentes a promover, de forma permanente e sistemática, a inovação, modernização e a política de qualidade, no âmbito do ministério;

e) Assegurar a gestão das instalações que lhe estejam afetas, por lei ou determinação superior, designadamente no que se refere às necessidades de restauro e conservação;

- f) Coordenar as ações referentes à organização e preservação do património e arquivo histórico;
- g) Assegurar o normal funcionamento do ministério nas áreas que não sejam da competência específica de outros serviços.

2 — Para efeitos do disposto nas alíneas b), c) e d) do número anterior, as secretarias-gerais são entidades com uma relação preferencial com o ministério responsável pela Administração Pública, através do respetivo serviço competente.

3 — As leis orgânicas das secretarias-gerais que não contemplem as funções constantes dos números anteriores, desde que aquelas não estejam legalmente cometidas a outros serviços do respetivo ministério, deverão ser revistas no prazo máximo de um ano contado da entrada em vigor do presente diploma».

Observa-se, na verdade, uma competência de assistência técnica e administrativa que, em todo o caso, é definida como residual [n.º 1, alíneas a) e g)].

Perante este quadro legislativo, não apenas surge habilitada como parece até favorecida uma relação de complementaridade entre inspeções-gerais e secretarias-gerais e que viria a ser reiterada.

Assim, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), que teve como ponto de partida a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, acentua, uma vez mais, a valorização das secretarias-gerais, em ordem à economia de recursos. Transcreve-se o teor do n.º 13:

«Na reestruturação dos serviços centrais dos ministérios dar-se-á especial atenção à organização progressiva de serviços de partilha de funções e atividades comuns, designadamente no âmbito das secretarias-gerais».

Na metodologia a adotar, impunha-se recensear fenómenos de «repetições estruturais dentro de cada Ministério³⁶» de modo a que posteriormente se incrementassem as orientações seguintes³⁷:

«[...] — desenvolvimento de um modelo organizacional a ser aplicado na adoção dos serviços partilhados e delimitação das áreas mais suscetíveis à sua implementação;

— robustecimento das funções de controlo, nomeadamente a nível sectorial, o que passaria, entre outros elementos, por uma reorganização das atividades de inspeção e auditoria, que desse ênfase não só ao controlo da legalidade, mas também à criação e monitorização de indicadores de gestão;

— incremento das “funções cerebrais”, isto é, das funções de apoio à governação através da criação de uma estrutura direcionada para o cumprimento desse fim;

— modelo de desconcentração e implicações da conformidade às NUT II, em cada Ministério;

— destino a dar aos conselhos consultivos, às auditorias jurídicas, aos serviços sociais, etc.;

— nomenclatura: as designações dos organismos deveriam estar sujeitas a alguma uniformização que pusesse termo à diversidade e confusão existente».

Com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de abril, que veio concretizar as orientações gerais e especiais do PRACE, confirma-se a vocação das secretarias-gerais, como órgão de apoio central, na esteira do que se previa na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

Assim, pode ler-se na alínea a) do n.º 5, como seguidamente se transcreve:

«Em regra, em cada ministério é consagrada uma secretaria-geral com a missão de assegurar o apoio técnico e administrativo aos membros do Governo em funções no ministério e aos demais órgãos e serviços nele integrados, nos domínios da gestão dos recursos internos, do apoio técnico e contencioso, da documentação e informação e da comunicação e relações públicas, e, designadamente, com as atribuições constantes do artigo 31.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro».

Por seu turno, à então designada Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território competiriam tarefas de controlo interno, fixando-se na estrutura do Ministério as funções de inspeção e auditoria [cf. n.º 17, alínea c), *viii*] por remissão para o n.º 4, alínea c):

«Em regra, em cada ministério é consagrado um serviço de inspeção e auditoria, usualmente designado por inspeção-geral com a missão de apreciar a legalidade e regularidade dos atos praticados pelos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, bem como avaliar a sua gestão e os seus resultados, através

do controlo de auditoria técnica, de desempenho e financeira, e com as atribuições constantes do anexo II da presente resolução, que dela faz parte integrante».

Vejamos, então, o que, para as inspeções-gerais, se consignou no citado anexo II:

«ANEXO II

Atribuições do serviço de inspeção e auditoria

São, a título exemplificativo, atribuições do serviço:

a) Assegurar a realização de inspeções das atividades no âmbito do setor de atuação do ministério, garantindo elevados níveis técnicos de atuação, segundo padrões nacionais e internacionais;

b) Assegurar a conformidade legal e regulamentar dos atos da Administração;

c) Promover a divulgação das normas em vigor, assegurando a realização das ações de comunicação adequadas;

d) Garantir a avaliação e o controlo contínuos sobre os níveis de ação e desempenho de cada organismo, recomendando alterações e melhorias e acompanhando a sua introdução;

e) Garantir a aplicação eficaz, eficiente e económica dos dinheiros públicos de acordo com os objetivos definidos pelo Governo;

f) Assegurar a obtenção e o fornecimento de indicadores de desempenho dos serviços relevantes para as restantes funções de suporte;

g) Auditar os sistemas e procedimentos de controlo interno dos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, no quadro das responsabilidades cometidas ao sistema de controlo interno pelo n.º 2 do artigo 62.º da lei do enquadramento orçamental;

h) Assegurar a inspeção das atividades dos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, com vista a garantir o cumprimento das leis, dos regulamentos, dos contratos, das diretivas e das instruções ministeriais;

i) Exercer o controlo técnico sobre todos os serviços e organismos do ministério ou sujeitos à tutela do respetivo ministro;

j) Desenvolver a ação disciplinar em serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, quando tal competência lhe seja cometida;

l) Assegurar a realização de inquéritos, sindicâncias, peritagens ou outras missões que lhe sejam atribuídas;

m) Proceder à avaliação de indícios de suspeita de irregularidades, incumprimento de normas e deficiências no funcionamento dos serviços e organismos do ministério, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, propondo e acompanhando a execução de ações com vista à sua regularização;

n) Realizar e propor ações de sensibilização, informação e formação sobre a aplicação das normas em vigor e colaborar nas mesmas;

o) Assegurar a elaboração de estudos, informações e pareceres sobre matérias das atribuições da inspeção-geral, assim como participar na elaboração de diplomas legais;

p) Avaliar a qualidade dos sistemas de informação de gestão, incluindo os indicadores de desempenho;

q) Avaliar os resultados obtidos em função dos meios disponíveis;

r) Assegurar a transmissão dos resultados da atividade desenvolvida e colaborar no cumprimento das medidas adequadas e na proposta de medidas tendentes à eliminação das deficiências e irregularidades encontradas;

s) Garantir a declaração pública de credibilidade e ou fiabilidade dos mecanismos de gestão financeira dos organismos com base nas verificações e análises de acordo com as normas de auditoria geralmente aceites;

t) Colaborar com organismos nacionais e internacionais em matérias de atribuição das inspeções-gerais».

Falta saber, contudo, se posteriormente as inspeções-gerais e a missão que lhes é confiada foram subtraídas ao modelo de partilha horizontal de tarefas comuns.

As inspeções-gerais viriam, posteriormente, a gozar de um estatuto jurídico próprio, com o Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho³⁸, e que expressamente compreende no seu âmbito a então designada Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território [artigo 3.º, n.º 1, alínea g)].

Vejamos os traços mais salientes das relações interadministrativas entre inspeções-gerais e outros órgãos e serviços, segundo este diploma.

No artigo 4.º, é estabelecido um dever de colaboração para com os serviços de inspeção, a ponto de se prever a afetação de pessoal técnico especializado de outros serviços para acompanhar ações inspetivas (n.º 4) e de se estatuir responsabilidade disciplinar e penal para o incumprimento dos deveres de informação e de cooperação (n.º 5).

Por seu turno, no artigo 10.º, garante-se autonomia técnica aos serviços de inspeção e ao seu pessoal.

Depois, no artigo 16.º, são enumeradas as garantias próprias da atividade de inspeção:

«Artigo 16.º

(Garantias do exercício da atividade de inspeção)

No exercício das suas funções, os dirigentes dos serviços de inspeção e o pessoal de inspeção gozam das seguintes prerrogativas:

- a) Direito de acesso e livre-trânsito, nos termos da lei, pelo tempo e no horário necessários ao desempenho das suas funções, em todos os serviços e instalações das entidades públicas e privadas sujeitas ao exercício das suas atribuições;
- b) Requirir para exame, consulta e junção aos autos, livros, documentos, registos, arquivos e outros elementos pertinentes em poder das entidades cuja atividade seja objeto da ação de inspeção;
- c) Recolher informações sobre as atividades inspecionadas, proceder a exames a quaisquer vestígios de infrações, bem como a perícias, medições e colheitas de amostras para exame laboratorial;
- d) Realizar inspeções, com vista à obtenção de elementos probatórios, aos locais onde se desenvolvam atividades sujeitas ao seu âmbito de atuação e passíveis de consubstanciar atividades ilícitas, sem dependência de prévia notificação;
- e) Promover, nos termos legais aplicáveis, a selagem de quaisquer instalações, bem como a apreensão de documentos e objetos de prova em poder das entidades inspecionadas ou do seu pessoal, quando isso se mostre indispensável à realização da ação, para o que deve ser levantado o competente auto;
- f) Solicitar a colaboração das autoridades policiais, nos casos de recusa de acesso ou obstrução ao exercício da ação de inspeção por parte dos destinatários, para remover tal obstrução e garantir a realização e a segurança dos atos inspetivos;
- g) Solicitar a adoção de medidas cautelares necessárias e urgentes para assegurar os meios de prova, quando tal resulte necessário, nos termos do Código de Processo Penal;
- h) Obter, para auxílio nas ações em curso nos mesmos serviços, a cedência de material e equipamento próprio, bem como a colaboração de pessoal que se mostrem indispensáveis, designadamente para o efeito de se executarem ou complementarem serviços em atraso de execução, cuja falta impossibilite ou dificulte aquelas ações;
- i) Utilizar nos locais inspecionados, por cedência das respetivas entidades inspecionadas, instalações em condições de dignidade e de eficácia para o desempenho das suas funções;
- j) Trocar correspondência, em serviço, com todas as entidades públicas ou privadas sobre assuntos de serviço da sua competência;
- l) Proceder, por si ou com recurso a autoridade policial ou administrativa, e cumpridas as formalidades legais, às notificações necessárias ao desenvolvimento da ação de inspeção;
- m) Ser considerado como autoridade pública para os efeitos de proteção criminal».

Sobre o pessoal dos serviços inspetivos recai um dever especial de confidencialidade:

«Artigo 21.º

(Sigilo profissional)

1 — Para além da sujeição aos demais deveres inerentes ao exercício das suas funções, os dirigentes, o pessoal de inspeção e todos aqueles que com eles colaborem são obrigados a guardar sigilo sobre as matérias de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções ou por causa delas, não podendo divulgar ou utilizar em proveito próprio ou alheio, diretamente ou por interposta pessoa, o conhecimento assim adquirido.

2 — A violação do sigilo profissional pode implicar a aplicação de sanções disciplinares, determináveis em função da sua gravidade, sem prejuízo da responsabilidade civil ou criminal que dela possa resultar.

3 — O dever de sigilo profissional mantém-se após a cessação das funções».

Vemos, contudo, que o dever de sigilo se estende a «todos aqueles que com eles colaborem» (cf. n.º 1) o que decerto compreende os trabalhadores de outros serviços, designadamente das secretarias-gerais, que devam prestar apoio administrativo às inspeções-gerais³⁹.

Quanto ao tipo de organização interna, o legislador optou pela estrutura matricial (artigo 23.º, n.º 1).

Trata-se, regressando, uma vez mais, à Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, de uma alternativa à estrutura hierárquica (artigo 21.º) e assenta em equipas multidisciplinares dotadas de mobilidade funcional (artigo 22.º, n.º 1).

Os regimes orgânicos devem optar por esta estrutura «sempre que as áreas operativas do serviço possam desenvolver-se essencialmente por projetos, devendo agrupar-se por centros de competências ou de produto bem identificados» (idem).

Todavia, apesar das prerrogativas de autoridade pública, não se descortinam especiais garantias de autonomia administrativa e financeira que obstem à prestação de serviços de apoio, em tarefas comuns, por outros órgãos, designadamente as secretarias-gerais.

Cumprido este percurso pelo enquadramento jurídico da organização da administração direta do Estado e, em especial, dos seus órgãos inspetivos, centremo-nos na organização própria do Ministério do Ambiente, da sua Secretaria-Geral e da IGAMAOT.

A orgânica do XXI Governo Constitucional⁴⁰ incumbiu o Ministro do Ambiente de dirigir parte dos órgãos e serviços do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, tal como configurado pelo XIX Governo e transitado para o XX.

Apenas uma parte dos órgãos e serviços, porquanto, nos termos do artigo 25.º, n.º 3, a Direção-Geral de Energia e Geologia, o Laboratório Nacional de Energia e Geologia, I. P., e a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos transitaram para o «âmbito de competências do Ministro da Economia».

Mas, conservou inalterado o Decreto-Lei n.º 17/2014, de 4 de fevereiro, que aprovou a orgânica ministerial respetiva.

Como tal, o feixe de atribuições sobre as quais incidem as competências do Ministro do Ambiente não tem correspondência na designação do ministério que dirige.

Por seu turno, a Inspeção-Geral integrada neste mesmo Ministério tem poderes de controlo sobre áreas da governação confiadas a três outros Ministros; cada um, superior hierárquico do Inspetor-Geral nas atribuições respetivas.

Daqui se retira que a IGAMAOT reproduz, de certa forma, o modelo de funções comuns que, embora em termos e planos diferentes, é replicado na Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, segundo a configuração que lhe deu o Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto.

Trata-se de uma opção, em ambos os casos, pelo designado modelo de estrutura com base na função, cujas vantagens são descritas por João Bilhim⁴¹:

«A estrutura baseada na função possui as seguintes características: é multidimensional, pois a sua base é, exclusivamente, a função principal; cada uma das suas áreas dedica-se ao desenvolvimento de uma única função; baseada na especialização, mas em nível de função principal; objetivo permanente, exigindo uma envolvente estável; longo prazo, dado que mais voltada para a produção repetitiva em grandes quantidades.

Vantagens: centralização de recursos similares a cada função; solidificação da especialização em cada unidade organizacional; perspetiva de carreira para profissionais; uniformidade em normas e procedimentos; permite alta qualidade nos produtos, desde que o ambiente seja estável».

Apresenta, no entanto, inconvenientes ponderosos que o mesmo Autor expõe nos termos seguintes⁴²:

«[N]a hipótese de vários projetos/produtos em desenvolvimento podem surgir conflitos pela disputa de recursos disponíveis; ênfase na própria especialidade, às vezes em detrimento dos objetivos dos projetos/produtos; quando a direção se torna mais exigente com os órgãos funcionais, visando os projetos, isto pode gerar ressentimentos, falta de motivação e inércia, tornando a organização funcional lenta; do ponto de vista dos projetos, a organização funcional é vista como pouco eficiente e inflexível; inaplicável quando o meio ambiente é instável; não é flexível. Tendência à centralização; não favorece a cooperação interdepartamental».

Como se viu, a intervenção da Secretaria-Geral tem de preservar a autonomia da IGAMAOT em matéria de apoio jurídico e contencioso no que concerne aos respetivos domínios de atividade⁴³. Como tal, o apoio jurídico e as tarefas contenciosas que transitaram para a Secretaria-Geral resumem-se ao que for suscitado por questões laborais, orçamentais ou patrimoniais da IGAMAOT.

Em todo o caso, nada parece impedir uma alteração orgânica que reforce a autonomia da IGAMAOT perante a Secretaria-Geral: ou reservando-lhe uma parte dos seus serviços ou restituindo à IGAMAOT o seu braço executivo e de auxílio administrativo.

Na primeira hipótese, é possível que determinada unidade da Secretaria-Geral passe a um estatuto de subordinação conjunta do Secretário-Geral e do Inspetor-Geral. Na segunda hipótese, pode ponderar-se uma unidade gestonária da IGAMAOT em articulação com a Secretaria-Geral.

O certo é que não se encontra vinculação jurídica para nenhuma destas opções, como tão-pouco para a de manter o *status quo*.

E, como veremos em seguida, nem sequer é por motivo de a IGAMAOT constituir um órgão de polícia criminal.

§6.º Da Inspeção-Geral da Agricultura e Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território como órgão de polícia criminal.

Os órgãos de polícia criminal são, de acordo com a definição do Código de Processo Penal (CPP)⁴⁴, «todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados neste Código».

Compete-lhes coadjuvar as autoridades judiciárias por iniciativa destas (artigo 55.º, n.º 1, do CPP) e, por iniciativa própria, «colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os atos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova» (artigo 55.º, n.º 2, do CPP).

Dependem funcionalmente das autoridades judiciárias (artigo 56.º do CPP) de modo que a IGAMAOT e o inspetor-geral, no exercício de incumbências de polícia criminal, não recebem ordens, instruções nem sequer orientações do Ministro do Ambiente ou dos Secretários de Estado.

Por seu turno, nos termos da Lei da Organização da Investigação Criminal⁴⁵ a IGAMAOT é considerada um órgão de polícia criminal de competência específica, o que nos remete para o artigo 4.º com a redação que vai transcrita:

«Artigo 4.º

(Competência específica em matéria de investigação criminal)

1 — A atribuição de competência específica obedece aos princípios da especialização e racionalização na afetação dos recursos disponíveis para a investigação criminal.

2 — Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 7.º⁴⁶, os órgãos de polícia criminal de competência genérica abstêm-se de iniciar ou prosseguir investigações por crimes que, em concreto, estejam a ser investigados por órgãos de polícia criminal de competência específica».

Dir-se-ia que, por conseguinte, a IGAMAOT estaria circunscrita à investigação relativa aos crimes ambientais, urbanísticos, contra o ordenamento do território ou nos domínios da agricultura e pescas, designadamente de segurança alimentar, se não se encontrarem reservados à Polícia Judiciária.

Apesar do âmbito algo restrito de investigação, os órgãos de polícia criminal de competência específica que tiverem notícia de um crime podem e devem praticar atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova (artigo 5.º, n.º 1).

E, por outro lado, não obstante reservada à Polícia Judiciária a investigação de determinados crimes (artigo 7.º), desde que verificados certos requisitos, a Procuradora-Geral da República pode deferir à IGAMAOT (artigo 8.º, n.º 1) a investigação de crimes enunciados no artigo 7.º, n.º 3, o que por conexão com as atribuições do Ministério do Ambiente há de possuir como campo privilegiado crimes dolosos que envolvam libertação de gases tóxicos ou asfixiantes e libertação de substâncias radioativas [artigo 7.º, n.º 3, alínea f)] e crimes de poluição com perigo comum [alínea g)].

A informação entre órgãos de polícia criminal e da sua parte para com as autoridades judiciárias deve dispor de um sistema integrado próprio (artigo 11.º), o que, de algum modo, protege a confidencialidade, acrescentando as competências de fiscalização superiormente adstritas à Procuradora-Geral da República⁴⁷ (artigo 16.º), em sintonia com a dependência funcional devida pelos órgãos de polícia criminal ao Ministério Público (artigos 56.º e 263.º, n.º 2, do CPP).

Quer isto significar que o papel dos órgãos de polícia criminal não admite inquéritos policiais ou inquéritos independentes no domínio penal, havendo sempre e em qualquer caso direção funcional do inquérito pelo Ministério Público⁴⁸.

Trata-se, nas palavras de Maria João Antunes⁴⁹, de «um modelo que concilia a autonomia orgânica destes órgãos, no sentido de persistir a sua dependência organizatória, administrativa e disciplinar perante o poder executivo, com a dependência funcional em relação às autoridades judiciárias».

E prossigue a Autora:

«Esta dependência funcional faz dos órgãos de polícia criminal meros participantes processuais. Sem prejuízo de as investigações e os atos delegados pelas autoridades judiciárias serem realizados por funcionários designados pelas autoridades de polícia criminal competentes para o efeito, no âmbito da autonomia técnica (que assenta na utilização de um conjunto de conhecimentos e métodos de agir adequados) e da autonomia tática (que consiste na escolha do tempo, lugar e modo adequados à prática dos atos correspondentes ao exercício das atribuições legais dos órgãos de polícia criminal) necessárias ao eficaz exercício dessas atribuições».

§7.º Da Inspeção-Geral da Agricultura e Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território como órgão do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

O Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho⁵⁰, instituiu o denominado Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), do qual faz parte a IGAMAOT, como as demais inspeções-gerais (artigo 3.º).

Cumprir-lhe o chamado controlo operacional (artigo 4.º, n.º 2) que consiste em verificar, acompanhar, avaliar e informar sobre a legalidade, regularidade e boa gestão financeiras, no tocante «a atividades, programas, projetos, ou operações de entidades de direito público ou privado, com interesse no âmbito da gestão ou tutela governamental em matéria de finanças públicas, nacionais e comunitárias, bem como de outros interesses financeiros públicos, nos termos da lei» (artigo 2.º, n.º 2).

Os Secretários de Estado do Orçamento e da Administração Pública, por meio do Despacho n.º 6533/2013, de 10 de maio⁵¹, definiram os procedimentos relativos ao envio de relatórios pelas inspeções-gerais aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

Não se vê como efeito direto e necessário de nenhum destes elementos que a eventual prestação de serviços de apoio pelas secretarias-gerais se preste a pôr em causa o SCI nem que acarrete bloqueios ou disfunções que não possam ser ultrapassados pela hierarquia.

Tudo dependerá das instruções que superiormente forem concedidas nesta matéria e das contingências — que não estamos em condições de descortinar — em que se apresente como necessária a intervenção da Secretaria-Geral.

Opõe-se como sendo incongruente que a IGAMAOT controle a atividade de administração financeira da Secretaria-Geral por via da qual esta condiciona as tarefas inspetivas.

O figurino anterior, porém, também não seria isento de objeções, pois inculcava o controlo dos atos de gestão financeira e patrimonial da IGAMAOT por si própria.

§8.º Do auxílio administrativo prestado pela Secretaria-Geral do ex-Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia à Inspeção-Geral da Agricultura e Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território.

Tivemos oportunidade de verificar que os aspetos nucleares da missão da IGAMAOT são preservados e que o apoio técnico e administrativo a conceder pela Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente não tem de comprometer o bom desempenho das missões de inspeção, auditoria e outros meios de controlo interno.

De resto, após a publicação do Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, o acréscimo de tarefas da Secretaria-Geral parece ter sido mais sensível ao nível dos serviços de intendência.

Justificou a Portaria n.º 264/2015, de 31 de agosto, que alterou a estrutura nuclear da Secretaria-Geral, aprovada pela Portaria n.º 125/2014, de 25 de junho.

O Despacho n.º 10335/2015, de 8 de setembro, da Secretária-Geral⁵² terá visado concretizar essas mudanças da estrutura nuclear.

Uma das principais inovações a exigir regulamentação foi a Unidade Ministerial de Compras (cf. n.º 6).

Do mesmo passo, ocorreram alterações ao nível dos Serviços de Prospetiva e Planeamento (cf. n.º 1), de Relações Internacionais (cf. n.º 2), de Administração Financeira e Patrimonial (n.º 3), de Recursos Humanos (cf. n.º 4) e de Apoio Jurídico⁵³ (cf. n.º 5), além de se criarem na estrutura orgânica flexível o Gabinete de Sistemas de Informação e o Gabinete de Relações Públicas, Comunicação e Documentação (cf. n.º 7).

Mais tarde, serão os Serviços Contabilísticos, considerando o Despacho da Secretária-Geral n.º 6405/2016, de 9 de maio de 2016⁵⁴ que se limitou a criar um Núcleo de Contabilidade nos Serviços de Administração Financeira e Patrimonial.

Valerá a pena conhecer a motivação exposta, a título de exórdio, ao referido despacho, cujo teor se reproduz parcialmente:

«O alargamento da atribuição de prestação centralizada de serviços comuns, designadamente nos domínios da gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, a todos os serviços da administração direta integrados no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Energia, operado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, traduziu-se, em concreto, na assunção, por parte desta Secretaria-Geral, do desenvolvimento e da execução de uma multiplicidade de processos e procedimentos relativos à Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar, e à Direção-Geral do Ordenamento do Território, e acarretou um muito significativo aumento do volume de trabalho dos serviços responsáveis pelas referidas áreas de gestão que o decurso do tempo revelou ser não meramente conjuntural mas consistente e duradouro.

O impacto desse acréscimo de trabalho no funcionamento da Divisão de Gestão Financeira e Orçamental, dos Serviços de Administração

Financeira e Patrimonial, em particular no que respeita ao complexo de procedimentos técnico-administrativos de natureza contabilística, justifica que se proceda a um ajustamento da estrutura orgânica desses Serviços, constante do Despacho n.º 10335/2015, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 182, de 17 de setembro de 2015, que permita uma mais operativa e dedicada organização do trabalho e uma consequente melhoria dos resultados».

Já por seu turno, das incumbências dos Serviços de Apoio Jurídico⁵⁵, em geral, e da Divisão de Contencioso⁵⁶, em especial, poderia sugerir-se comprometida a autonomia técnica e funcional da IGAMAOT.

Vejamus que, de acordo com o artigo 6.º da Portaria n.º 125/2014, de 25 de junho⁵⁷, compete aos Serviços de Apoio Jurídico da Secretaria-Geral:

- «a) Prestar apoio jurídico e contencioso aos membros do Governo do MAOTE;
- b) Assegurar a coordenação do processo legislativo do MAOTE, incluindo a elaboração de projetos legislativos e, quando tal lhe seja determinado, aos prévios estudos jurídicos;
- c) Representar o MAOTE nas ações administrativas e demais procedimentos de natureza contenciosa;
- d) Assegurar a gestão dos processos de pré-contencioso e contencioso comunitário do MAOTE;
- e) Colaborar nas ações de natureza legislativa relativas à aplicação interna do direito comunitário nas áreas de competência do MAOTE, propondo as medidas necessárias para a simplificação, harmonização e atualização legislativa;
- f) Prestar apoio ao Ministério Público, nos processos relacionados com a atividade do Ministério;
- g) Emitir parecer e elaborar projetos de resposta nos recursos hierárquicos interpostos para os membros do Governo do MAOTE;
- h) Intervir em quaisquer processos de sindicância, inquéritos, averiguações ou disciplinares e emitir parecer que habilite os membros do Governo a proferir decisão em processos disciplinares, quando solicitada para o efeito;
- i) Elaborar pareceres, informações e estudos de caráter jurídico sobre quaisquer assuntos de interesse para o MAOTE».

Quando se poderia julgar demasiado invasivas tais tarefas nas competências próprias da IGAMAOT, designadamente por privá-la de autonomia no contencioso a praticar, deparamo-nos com o artigo 1.º-A aditado à Portaria n.º 125/2014, de 25 de junho, pela Portaria n.º 264/2015, de 31 de agosto, em cujo n.º 3 se exclui o contencioso da IGAMAOT:

«A prestação centralizada de serviços à Inspeção-Geral dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e da Agricultura e do Mar não engloba as atividades compreendidas na alínea c) do n.º 1».

Isto mesmo não é infirmado pelo n.º 5 do citado Despacho n.º 10335/2015, de 8 de setembro de 2015⁵⁸ em cujo teor se delimitam as competências da Divisão de Contencioso. Destaca-se o enunciado da alínea c), e cujo teor se transcreve:

«Assegurar a representação do Ministério nas ações administrativas e demais procedimentos de natureza contenciosa em que aquele seja demandado, bem como nos processos arbitrais em que o mesmo tenha de intervir».

Importa ainda ter presente que o novo Código do Procedimento Administrativo⁵⁹ veio instituir o regime do designado auxílio administrativo no seu artigo 66.º, a pensar nos casos em que, ao invés do que sucede com as tarefas alargadas das secretarias-gerais, esse auxílio não resulta de disposição legal ou regulamentar própria:

«1 — Para além dos casos em que a lei imponha a intervenção de outros órgãos no procedimento, o órgão competente para a decisão final deve, por iniciativa própria, por proposta do responsável pela direção do procedimento ou a requerimento de um sujeito privado da relação jurídica procedimental, solicitar o auxílio de quaisquer outros órgãos da Administração Pública, indicando um prazo útil, quando:

- a) O melhor conhecimento da matéria relevante exija uma investigação para a qual o órgão a quem é dirigida a solicitação disponha de competência exclusiva ou de conhecimentos aprofundados aos quais o órgão solicitante não tenha acesso;
- b) Só o órgão a quem é dirigida a solicitação tenha em seu poder documentos ou dados cujo conhecimento seja necessário à preparação da decisão;
- c) A instrução requeira a intervenção de pessoal ou o emprego de meios técnicos de que o órgão competente para a decisão final não disponha».

Além de o auxílio solicitado ser vinculado, desde que preenchidos os pressupostos típicos, o novo Código vem tornar extensivas ao órgão auxiliar as restrições em matéria de divulgação de documentos ou dados (cf. n.º 2) e, por outro lado, a recusa ou mora na prestação sujeitam-se a um meio próprio de reação (cf. n.º 3):

«2 — À comunicação de documentos ou dados solicitados nos termos do número anterior aplicam-se as restrições fixadas na legislação sobre o acesso aos documentos administrativos.

3 — Em caso de recusa de auxílio administrativo requerido nos termos do n.º 1, ou de dilação na sua prestação, a questão é resolvida, consoante o caso, pela autoridade competente para a resolução de conflitos de atribuições ou de competência entre os órgãos solicitante e solicitado ou, não a havendo, por órgão que exerça poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o órgão solicitado».

Considera Sérvulo Correia⁶⁰ que, em face de um conflito suscitado entre dois órgãos, a resolução deve ser devolvida ao regime do artigo 51.º, o que, no caso da IGAMAOT e da Secretaria-Geral reconduz-se ao n.º 2: o conflito deve ser resolvido pelo Ministro ou por algum dos Secretários de Estado com poderes delegados para esse efeito.

Acrescenta Rui Tavares Lanceiro⁶¹ que o auxílio administrativo deve considerar-se fruto ou expressão do princípio geral da cooperação leal, decorrendo este, por sua vez, do princípio da imparcialidade administrativa.

Parece-nos que todo este regime do auxílio administrativo deve aplicar-se, por maioria de razão, aos subprocedimentos internos que se encontrem expressamente previstos na lei, como será o caso das relações interorgânicas instituídas pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto.

§9.º Dos deveres de imparcialidade e de sigilo.

Somos especificamente interrogados sobre se a relação orgânica que é objeto da consulta compromete a imparcialidade e o sigilo da atividade administrativa de controlo e de polícia desenvolvida pela IGAMAOT.

A apreciação que expusermos não pode nem deve conjetar situações patológicas de desvio de poder ou de inconfidência, pelo que se tratará somente de verificar se as alterações veiculadas pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, têm como efeito direto ou necessário comprometer a imparcialidade e o sigilo da atividade administrativa incumbida à IGAMAOT.

Em relação ao dever de sigilo, já se observou que no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, este se estende, na forma qualificada que recai sobre o pessoal das inspeções-gerais, a todos os que colaborem nas atividades inspetivas e de auditoria.

Neste pressuposto, o pessoal da Secretaria-Geral, ao prestar apoio às atividades da IGAMAOT, tanto quanto possa ter acesso a informações confidenciais, expõe-se às sanções de natureza disciplinar e penal que se preveem para o pessoal inspetivo.

No mais, relevam os domínios que o legislador manteve no Código de Processo Penal sob segredo de justiça, o qual, nos termos do artigo 86.º, n.º 8, vincula «todas as pessoas que, por qualquer título, tiverem tomado contacto com o processo ou conhecimento de elementos a ele pertencentes», sujeitando-se à incriminação pelo ilícito previsto e punido nos termos do artigo 371.º do Código Penal⁶².

Vale a pena ter presente que o n.º 2 deste artigo incrimina a violação do segredo de processo contraordenacional até à decisão da autoridade administrativa [cf. alínea a)] e a violação do segredo de processo disciplinar, enquanto se mantiver legalmente a confidencialidade [cf. alínea b)].

No que diz respeito ao princípio da imparcialidade⁶³, valem as garantias que se impõem a toda a atividade administrativa e cujo controlo não escapa à IGAMAOT, sem prejuízo, naturalmente do poder de direção, do poder de supervisão e do poder disciplinar da Secretaria-Geral e do Ministro sobre todos os trabalhadores em funções públicas das respetivas unidades.

Por definição, a função administrativa é parcial quando comparada com a função jurisdicional⁶⁴, considerando que a administração pública tem de nortejar toda a sua atividade pelo interesse público (cf. artigo 266.º, n.º 2 da Constituição), sobretudo nas múltiplas e extensas opções que a lei devolve ao seu prudente arbítrio, ao exercício de poderes discricionários ou à qualificação de factos deliberadamente segundo conceitos indeterminados.

Esta é uma das razões de ser da diferença entre procedimento e processo⁶⁵. O procedimento está ordenado ao interesse público e a imparcialidade tem nele o sentido de retidão, de conservar de lado todo e qualquer designio antecipado, discriminatório ou não, que subestime o interesse público. Este sentido de imparcialidade, ao conjugar-se com o dever de boa administração, permite a atuação objetiva da Administração Pública⁶⁶.

Neste sentido, a imparcialidade administrativa melhor se definiria como objetividade.

E o novo Código do Procedimento Administrativo enveredou por esse caminho, como faz notar Fausto de Quadros⁶⁷:

«A imparcialidade passa agora a impor o tratamento objetivo de todos os interesses envolvidos na decisão administrativa, a isenção na conduta da Administração e a confiança que essa isenção tem de causar nos administrados⁶⁸».

Como tal, o princípio da imparcialidade não deve confundir-se com a proibição da discriminação, conquanto este traga consigo a ideia de proibição do arbítrio, do favoritismo e da subversão do interesse público.

A verdade porém é que o princípio da imparcialidade deve ser tomado num sentido mais amplo que se traduz, na expressão de João Caupers⁶⁹, «na obrigação de ponderação de interesses relevantes — de todos os interesses relevantes e somente dos interesses relevantes». Por outras palavras, exige-se a ponderação de todos os interesses legítimos, públicos e privados, que possam sair beneficiados ou prejudicados com a decisão administrativa, do mesmo passo que, por imperativos de neutralidade, se exclui a ponderação de interesses ilegítimos ou irrelevantes para o caso, por mais que o decisor ou os decisores entendam ser conveniente afetá-los favorável ou desfavoravelmente.

Garantias específicas encontramos-las nos artigos 69.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, erguidas, primeiro, sob o conceito de impedimento para os casos de um risco concreto de quebra da imparcialidade:

«Artigo 69.º

(Casos de impedimento)

1 — Salvo o disposto no n.º 2, os titulares de órgãos da Administração Pública e os respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos, não podem intervir em procedimento administrativo ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública, nos seguintes casos:

- a) Quando nele tenham interesse, por si, como representantes ou como gestores de negócios de outra pessoa;
- b) Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, nele tenham interesse o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, algum parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil;
- c) Quando, por si ou como representantes ou gestores de negócios de outra pessoa, tenham interesse em questão semelhante à que deva ser decidida, ou quando tal situação se verifique em relação a pessoa abrangida pela alínea anterior;
- d) Quanto tenham intervindo no procedimento como perito ou mandatário ou hajam dado parecer sobre questão a resolver;
- e) Quando tenha intervindo no procedimento como perito ou mandatário o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente ou afim em linha reta ou até ao segundo grau da linha colateral, bem como qualquer pessoa com quem vivam em economia comum ou com a qual tenham uma relação de adoção, tutela ou apadrinhamento civil;
- f) Quando se trate de recurso de decisão proferida por si, ou com a sua intervenção, ou proferida por qualquer das pessoas referidas na alínea b) ou com intervenção destas.

2 — Excluem-se do disposto no número anterior:

- a) As intervenções que se traduzam em atos de mero expediente, designadamente atos certificativos;
- b) A emissão de parecer, na qualidade de membro do órgão colegial competente para a decisão final, quando tal formalidade seja requerida pelas normas aplicáveis;
- c) A pronúncia do autor do ato recorrido, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º

3 — Sob pena das sanções cominadas pelos n.ºs 1 e 3 do artigo 76.º, não pode haver lugar, no âmbito do procedimento administrativo, à prestação de serviços de consultoria, ou outros, a favor do responsável pela respetiva direção ou de quaisquer sujeitos públicos da relação jurídica procedimental, por parte de entidades relativamente às quais se verifique qualquer das situações previstas no n.º 1, ou que hajam prestado serviços, há menos de três anos, a qualquer dos sujeitos privados participantes na relação jurídica procedimental.

4 — As entidades prestadoras de serviços no âmbito de um procedimento devem juntar uma declaração de que se não encontram abrangidas pela previsão do número anterior.

5 — Sempre que a situação de incompatibilidade prevista no n.º 3 ocorrer já após o início do procedimento, deve a entidade prestadora de serviços comunicar desde logo o facto ao responsável pela direção do procedimento e cessar toda a sua atividade relacionada com o mesmo».

É possível, senão provável, que algumas das situações de impedimento ocasionadas pela nova conformação das relações entre a IGAMAOT e a Secretaria-Geral recaiam na alínea a) do n.º 2 do preceito acabado de transcrever: «atos de mero expediente, designadamente atos certificativos».

No mais, dispõem os dirigentes e demais pessoal da IGAMAOT de legitimidade para requerer a declaração de impedimento (cf. artigo 70.º, n.º 3), o que, de imediato, faz suspender a atividade do visado ou visados (cf. artigo 71.º, n.º 1), sem prejuízo das medidas inadiáveis em casos urgentes ou de perigo (cf. n.º 2).

Já com um alcance mais claramente orientado para a proteção da confiança institucional, bastando, por isso, um risco abstrato de quebra da imparcialidade, vem o novo Código do Procedimento Administrativo aperfeiçoar o regime da escusa e suspeição:

«Artigo 73.º

(Fundamento da escusa e suspeição)

1 — Os titulares de órgãos da Administração Pública e respetivos agentes, bem como quaisquer outras entidades que, independentemente da sua natureza, se encontrem no exercício de poderes públicos devem pedir dispensa de intervir no procedimento ou em ato ou contrato de direito público ou privado da Administração Pública quando ocorra circunstância pela qual se possa com razoabilidade duvidar seriamente da imparcialidade da sua conduta ou decisão e, designadamente:

- a) Quando, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, nele tenha interesse parente ou afim em linha reta ou até ao terceiro grau da linha colateral, ou tutelado ou curatelado dele, do seu cônjuge ou de pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges;
- b) Quando o titular do órgão ou agente, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, ou algum parente ou afim na linha reta, for credor ou devedor de pessoa singular ou coletiva com interesse direto no procedimento, ato ou contrato;
- c) Quando tenha havido lugar ao recebimento de dádivas, antes ou depois de instaurado o procedimento, pelo titular do órgão ou agente, seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente ou afim na linha reta;
- d) Se houver inimizade grave ou grande intimidade entre o titular do órgão ou agente, ou o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, e a pessoa com interesse direto no procedimento, ato ou contrato;
- e) Quando penda em juízo ação em que sejam parte o titular do órgão ou agente, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente em linha reta ou pessoa com quem viva em economia comum, de um lado, e, do outro, o interessado, o seu cônjuge ou pessoa com quem viva em condições análogas às dos cônjuges, parente em linha reta ou pessoa com quem viva em economia comum.

2 — Com fundamento semelhante, pode qualquer interessado na relação jurídica procedimental deduzir suspeição quanto a titulares de órgãos da Administração Pública, respetivos agentes ou outras entidades no exercício de poderes públicos que intervenham no procedimento, ato ou contrato».

É este outro importante arrimo para garantir a imparcialidade no desempenho das tarefas da Secretaria-Geral, especialmente as que mais diretamente respeitarem à IGAMAOT e se prestem a comportamentos ilícitos.

Registe-se que o regime das garantias de imparcialidade do Código do Procedimento Administrativo compreende sanções: umas em sentido impróprio, como sejam a anulabilidade de certos atos e contratos (artigo 76.º, n.º 1), outras em sentido próprio, como o incumprimento do dever de comunicar superiormente as causas de impedimento (artigo 70.º, n.º 1) e que constitui infração disciplinar grave (artigo 76.º, n.º 2).

Com efeito, conjugam-se, de modo específico, nesta infração o incumprimento dos deveres de imparcialidade e de lealdade [cf. artigo 73.º, n.º 2, alíneas c) e g), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas⁷⁰] o que dá lugar à aplicação de multa [cf. artigo 185.º, alínea e)].

Mas, naturalmente que a violação dos deveres de imparcialidade vai mais longe. Assim, nos termos do artigo 186.º, da LGTFP, é aplicável a suspensão ao trabalhador que dispense tratamento de favor a certa pessoa singular ou coletiva [cf. alínea e)], como também ao que, de outra forma, violar o dever de imparcialidade [cf. alínea l)] se o fizer com grave negligência ou com grave desinteresse pelo cumprimento dos deveres funcionais ou cujo comportamento atente gravemente contra a dignidade e prestígio da função.

§10.º Conclusões.

No termo da investigação justificada pelas questões suscitadas no pedido de consulta, para cumprimento do disposto no artigo 37.º, alínea a), do Estatuto do Ministério Público, apresentam-se as conclusões seguintes:

1.ª Cumpre à Inspeção-Geral da Agricultura e Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território (IGAMAOT), segundo a atual orgânica do XXI Governo Constitucional, executar tarefas de auditoria e exercer poderes de inspeção, de polícia administrativa e criminal em áreas da administração direta do Estado confiadas a quatro Ministros: o Ministro do Ambiente, o Ministro Adjunto, o Ministro da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural e a Ministra do Mar.

2.ª O Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, concentrou na Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia tarefas e competências homogêneas de gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais, de apoio jurídico e contencioso, que se encontravam replicadas por diversos órgãos de todo o Ministério, incluindo a IGAMAOT.

3.ª Porém, de acordo com a parte final do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto, continua reservado à IGAMAOT tudo quanto no domínio do apoio jurídico e contencioso disser respeito às incumbências específicas de inspeção, auditoria, polícia administrativa e criminal, assim como às que decorram do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado.

4.ª A vinculação constitucional do legislador em matéria de organização da administração direta do Estado apresenta densidade muito reduzida, competindo exclusivamente ao Governo adotar as soluções orgânicas que entenda serem as mais funcionais para os órgãos e serviços sob a direção de cada Ministro (artigo 198.º, n.º 2 da Constituição).

5.ª Apesar de a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, consignar um regime jurídico geral para a administração direta do Estado que dependa do Governo, não pode qualificar-se como lei de valor reforçado.

6.ª De todo o modo, a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, não obsta à valorização das secretarias-gerais, mormente à devolução de funções comuns, na linha do que, mais tarde, se gizou no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) iniciado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto.

7.ª O regime jurídico da atividade de inspeção, auditoria e fiscalização dos serviços da administração direta e indireta do Estado (Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho) não aponta para que as inspeções-gerais tenham de ser autossuficientes na gestão do património e das finanças, na administração do pessoal ou em outras tarefas de intendência que suportam as demais missões administrativas.

8.ª Do estatuto de órgão de polícia criminal não parece resultar como necessária a incolumidade da IGAMAOT em face da valorização da Secretaria-Geral, dado que a coadjuvação das autoridades judiciárias não a subtrai ao exercício da função administrativa.

9.ª O Sistema de Controlo Integrado da Administração Financeira do Estado e o papel que nele é conferido ao nível do controlo operacional à IGAMAOT, parecem compatíveis com a alteração orgânico-funcional introduzida, sem prejuízo das necessárias instruções que se justifiquem da parte do Ministro do Ambiente e da coordenação entre o órgão inspetivo e a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

10.ª Os deveres de sigilo que se imponham, nomeadamente sobre o conhecimento de factos protegidos pelo segredo de justiça, abrangem o pessoal da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e estendem-se a todas as pessoas que, por qualquer título, tiverem tomado contacto com os processos ou acedido a elementos que lhe pertençam (artigo 371.º, n.º 1, do Código Penal). Até certa fase das respetivas marchas, os procedimentos contraordenacionais e os procedimentos disciplinares encontram-se protegidos pela norma que incrimina a violação do segredo de justiça (artigo 371.º, n.º 2, do Código Penal).

11.ª Os deveres de imparcialidade e de lealdade que impendem sobre todos os trabalhadores em funções públicas e o exercício da ação disciplinar perante a sua infração apresentam-se como um importante suporte ao bom desempenho das respetivas missões por parte da IGAMAOT e da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

12.ª O regime do auxílio administrativo incidental, consagrado no artigo 66.º do Código do Procedimento Administrativo, é de aplicar ao auxílio administrativo sistemático, designadamente no que respeita a

deveres de reserva e de confidencialidade. Assim, o órgão e os serviços que prestam auxílio encontram-se sujeito às mesmas condicionantes que o órgão decisor.

¹ Ofício n.º 220, de 18/1/2007 (02.15.07.01).

² Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro.

³ Decreto-Lei n.º 54/2014, de 9 de abril.

⁴ Decreto Regulamentar n.º 30/2012, de 13 de março.

⁵ Por despacho do Senhor Vice-Procurador-Geral da República, de 26/1/2017.

⁶ Aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, na redação que lhe foi conferida pela 14.ª alteração, introduzida pela Lei n.º 9/2011, de 12 de abril.

⁷ Em itálico, no original.

⁸ Em itálico, no original.

⁹ Na sequência da remodelação operada em 25 de julho de 2013.

¹⁰ Cfr. Artigo 16.º-A e artigo 17.º

¹¹ Cfr. Artigo 16.º-A, n.º 2, alínea d).

¹² Que viria justamente a ser alterado pelo diploma que concita a presente consulta: o Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto.

¹³ Aprovado pela Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, através do Despacho n.º 15171/2012, de 19 de novembro, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 228, de 26 de novembro de 2012.

¹⁴ Cuja redação conheceu as alterações introduzidas pelos atos legislativos seguintes: Decreto-Lei n.º 245/2009, de 22 de setembro, Decreto-Lei n.º 103/2010, de 24 de setembro, Decreto-Lei n.º 60/2012, de 14 de março, Decreto-Lei n.º 130/2012, de 22 de junho, Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, e Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017).

¹⁵ Com as seguintes alterações: da Lei n.º 89/2009, de 31 de agosto, da Lei n.º 114/2015, de 28 de agosto, e do Decreto-Lei n.º 42-A/2016, de 12 de agosto.

¹⁶ Administração Ambiental — Intervenção e Estruturas, in *Revista do Ministério Público*, Ano 23, outubro/dezembro — 2002, n.º 92, p. 10.

¹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, cuja atual redação é resultado das alterações levadas a cabo pela Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro.

¹⁸ Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, sucessivamente modificada pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, pela Lei n.º 38/2015, de 11 de maio, e pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho.

¹⁹ Na já referida redação atribuída pelo Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto.

²⁰ Orgânica da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

²¹ Eram 16 na Portaria n.º 170/2012, de 24 de maio (cf. artigo 4.º).

²² *Diário da República*, 2.ª série, n.º 82, de 27 de abril de 2017.

²³ Cfr. João Caupers, *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Ancora Ed., Lisboa, 2002, p. 132. «Entende-se por *line* o conjunto das unidades funcionais envolvidas em tarefas diretamente correspondentes ao desempenho das missões da organização (é o caso dos serviços de cirurgia ou dos serviços de urgência num hospital público); a noção de *staff* corresponde ao conjunto de unidades funcionais cujas tarefas se destinam a possibilitar o desenvolvimento das atividades prosseguidas pelas unidades de *line*, somente contribuindo de forma indireta para as missões da organização. Trata-se de auxiliar, preparar, planear, financiar, orçamentar, melhorar, controlar, avaliar as atividades desenvolvidas (ainda no mesmo hospital, será o caso do serviço de aprovisionamento, do serviço de gestão de pessoal, do gabinete jurídico, da tesouraria, etc.)».

²⁴ Excepcionalmente, pode haver ministros não incumbidos de nenhum ministério, como sucedeu nos governos provisórios com os ministros sem pasta e como tem vindo a ocorrer com a designação de ministros de estatuto vicarial ou funções de coadjuvação: os Ministros de Estado e os Ministros Adjuntos que podem, ou não, ter a seu cargo, cumulativamente, um ministério ou apenas a direção de alguns órgãos e serviços da Presidência do Conselho de Ministros.

²⁵ De cuja caracterização trataremos *infra*.

²⁶ Diogo Freitas do Amaral, *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, vol. I, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1978; Maria da Glória Dias Garcia, loc. Organização administrativa, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. VI, Lisboa, 1994, pp. 235 e seguintes; João Caupers, *A Administração Periférica do Estado — estudo de Ciência da Administração*, Aequitas Ed., 1994, Lisboa; Vital Moreira, *Organização Administrativa (Programa, conteúdos e métodos de ensino)*, Coimbra Ed., Coimbra, 2001; João Caupers, *Introdução à Ciência da Administração Pública*, Ancora Ed., Lisboa, 2002; Isabel Celeste M. Fonseca, *Direito da Organização Administrativa — Roteiro Prático*, Almedina Ed., Coimbra, 2012; Juliana Ferraz Coutinho, *O Público e o Privado na Organização Administrativa — Da Relevância do Sujeito à Especialidade da Função*, Almedina Ed., Coimbra, 2017;

²⁷ *Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema, objeto y fundamentos de construcción sistemática*, Instituto Nacional de Administración Pública, Marcial Pons Ed., Madrid/Barcelona, 2003, p. 251 (tradução castelhana de *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsgedanke*, Heidelberg, Springer Verlag, 1998).

²⁸ Alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 27 de outubro, pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, pelo Decreto-Lei n.º 116/2011, de 5 de dezembro, e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

²⁹ Como sucede, por exemplo com a lei de enquadramento do orçamento do Estado (artigo 105.º, n.º 4, da Constituição) ou com a lei-quadro das reprivatizações (artigo 293.º, n.º 1).

³⁰ Ainda que depois se suscitasse a questão de saber da posição no sistema legislativo das leis de bases sobre assuntos com cabimento na competência concorrencial, não sujeitos a reserva de competência legislativa — nem da Assembleia da República, nem do Governo. Possuindo lei e decreto-lei igual força jurídica (artigo 112.º, n.º 1, primeira parte, da Constituição) teríamos de saber se, fora das reservas absoluta e relativa, ao poder qualificar livremente como bases o conteúdo de determinada lei, não estaria a Assembleia da República a estiar a competência legislativa do Governo, muito para além do primado que aquele órgão conserva na função legislativa, progressivamente reduzido até à expressão mínima que hoje tem a apreciação parlamentar de decretos-leis (artigo 169.º).

³¹ V. por todos, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 4.ª ed., Almedina Ed., Coimbra, 2015, pp. 642-643.

³² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

³³ *Direito Administrativo e Ciência da Administração*, vol. I, loc. cit., p. 352.

³⁴ P. 353.

³⁵ Apud Diogo Freitas do Amaral, ob. cit., p. 355.

³⁶ Cfr. Elisabete Carvalho, *Redesenho da máquina administrativa em Portugal e racionalidade política: o caso do PRACE*, in *Handbook de Administração Pública* (org. César Madureira/Maria Sensio), Instituto Nacional de Administração Ed., Lisboa, 2013, p. 238.

³⁷ *Idem*, p. 240.

³⁸ Com um importante aditamento introduzido pelo Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro:

«Artigo 15.º-A

(Acompanhamento no âmbito do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado)

Quando se trate de ações relativas à gestão, organização, funcionamento ou avaliação das entidades objeto da sua intervenção, os serviços de inspeção devem enviar os relatórios finais das suas ações de inspeção, incluindo as recomendações, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, nos termos a definir por despacho dos mesmos membros do Governo».

³⁹ De resto, no artigo 10.º do já citado Regulamento do Procedimento de Inspeção da IGAMAOT dispõe-se, sob a epígrafe *Dever de sigilo*, o que se transcreve: «1 — O pessoal que exerça funções de inspeção está obrigado ao dever de sigilo profissional, guardando segredo relativamente aos factos de que tiverem conhecimento em virtude do exercício ou por causa das suas funções, que não se destinem a ser do domínio público. 2 — O disposto no número anterior não prejudica os deveres legais de comunicação a outras entidades públicas de factos apurados no âmbito do procedimento de inspeção».

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, com a redação do Decreto-Lei n.º 26/2017, de 9 de março.

⁴¹ *Ciência da Administração*, 2.ª ed., Universidade Aberta Ed., Lisboa, 2008, pp. 137-138.

⁴² *Idem*.

⁴³ Cfr. Artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto.

⁴⁴ Cfr. Artigo 1.º, alínea c), do Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro, com a redação atribuída pela 12.ª alteração (Lei n.º 40-A/2016, de 22 de dezembro).

⁴⁵ Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, alterada pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, pela Lei n.º 38/2015, de 11 de maio, e pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho.

⁴⁶ Tais disposições reservam certas investigações à Polícia Judiciária, não obstante os factos poderem ser qualificados como de um certo domínio material específico.

⁴⁷ O Ministério Público, de acordo com o seu Estatuto, pode e deve fiscalizar a atividade processual dos órgãos de polícia criminal [artigo 3.º, alínea n)] — superiormente, a Procuradora-Geral da República [artigo 12.º, n.º 2, alínea e)] e ao nível distrital, cada procuradoria-geral distrital [artigo 56.º, alínea e)].

⁴⁸ Cfr. Paulo de Sousa Mendes, *Lições de Direito Processual Penal*, Almedina Ed., Coimbra, 2015, p. 122.

⁴⁹ Cfr. *Direito Processual Penal*, Almedina Ed., Coimbra, 2016, p. 56.

⁵⁰ O Decreto Regulamentar n.º 27/99, de 12 de novembro, veio estabelecer a disciplina operativa do controlo e o modo de funcionamento do Conselho Coordenador

⁵¹ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 97, de 21 de maio de 2013.

⁵² Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 182, de 17 de setembro de 2015.

⁵³ As alterações neste domínio serão consideradas especificamente *infra*.

⁵⁴ Publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2016.

⁵⁵ Cfr. Artigo 6.º da Portaria n.º 125/2014, de 25 de junho, alterada pela Portaria n.º 264/2015, de 31 de agosto, e pela Portaria n.º 33/2017, de 18 de janeiro.

⁵⁶ Cfr. n.º 5 do Despacho n.º 10335/2015.

⁵⁷ Na redação identificada em nota *supra*.

⁵⁸ *Diário da República*, 2.ª série, n.º 182, de 17 de setembro de 2015.

⁵⁹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

⁶⁰ Fausto de Quadros/José Manuel Sérvulo Correia/Rui Chancelerelle de Machete/José Carlos Vieira de Andrade/Maria da Glória Dias Garcia/Mário Aroso de Almeida/António Políbio Henriques/José Miguel Sardinha, *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina Ed., 2016, p. 157.

⁶¹ O auxílio administrativo, in *Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., AAFDL Ed., Lisboa, 2016, p. 562.

⁶² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro, com a redação das sucessivas alterações, última das quais por via da Lei n.º 8/2017, de 3 de março (42.ª versão).

⁶³ V. por todos, Maria Teresa de Melo Ribeiro, *O princípio da imparcialidade da Administração Pública*, Almedina Ed., Coimbra, 1996.

⁶⁴ Explicando que a parcialidade na prossecução do interesse público não impede a imparcialidade no tratamento dos particulares, v. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, vol. III, Tomo V (*Atividade Constitucional do Estado*), Coimbra Ed., Coimbra, 2014, p. 23.

⁶⁵ Cfr. Juli Ponce Solé, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido — Las bases constitucionales del procedimiento administrativo e del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova ed., Valladolid, 2001, p. 260.

⁶⁶ *Idem*, p. 262.

⁶⁷ Fausto de Quadros/José Manuel Sérvulo Correia/Rui Chancelerelle de Machete/José Carlos Vieira de Andrade/Maria da Glória Dias Garcia/Mário Aroso de Almeida/António Políbio Henriques/José Miguel Sardinha, *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Almedina Ed., 2016, p. 37.

⁶⁸ Transcreve-se do Código do Procedimento Administrativo o teor do Artigo 9.º (Princípio da imparcialidade): «A Administração Pública deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela entrem em relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção».

⁶⁹ Ob. cit., p. 83.

⁷⁰ Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, e cuja redação ficou assente com a Declaração de Retificação n.º 37-A/2014, de 19 de agosto, tendo sido alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 82 B/2014, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 84/2015, de 7 de agosto, pela Lei n.º 18/2016, de 20 de junho, e pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado para 2017).

Este parecer foi votado na sessão do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República de 10 de maio de 2017.

Adriano Fraxenet de Chuquere Gonçalves da Cunha — Eduardo André Folque da Costa Ferreira (relator) — João Eduardo Cura Mariano Esteves — Vinício Augusto Pereira Ribeiro — Maria Isabel Fernandes da Costa — Maria de Fátima da Graça Carvalho — Fernando Bento — Maria Manuela Flores Ferreira — Paulo Joaquim da Mota Osório Da Mesquita.

Este parecer foi homologado por despacho de 11 de maio de 2017 de Sua Excelência o Ministro do Ambiente.

Está conforme.

Lisboa, 7 de julho de 2017. — O Secretário da Procuradoria-Geral da República, *Carlos Adérito da Silva Teixeira.*