

# **Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**



**FACULDADE DE DIREITO**  
**UNIVERSIDADE DE LISBOA**

## **Estruturas Temporárias na Administração Pública – As Estruturas de Missão**

**Simão Brito**

Orientadora: Professor Doutora Sandra Lopes Luís

Mestrado em Direito e Prática Jurídica  
Área de especialização em Direito Administrativo e  
Administração Pública

Lisboa, 2024

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	2
<b>RESUMO</b> .....	3
<b>ABSTRACT</b> .....	4
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>1. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO PORTUGUÊS</b> .....	12
<b>1.1. ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL</b> .....	13
<b>1.2. PRINCÍPIOS GERAIS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA</b> ....	15
<b>1.3. ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO</b> .....	19
<b>1.3.1. Noções gerais</b> .....	19
<b>1.3.2. A Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro</b> .....	22
<b>2. ENQUADRAMENTO DAS ESTRUTURAS MISSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO FORMA DE ORGANIZAÇÃO</b> 27	
<b>2.1. A continuidade do serviço público e temporariedade de determinadas funções</b> .....	27
<b>2.2. A gestão por projetos e estruturas temporárias na Administração Pública</b> 29	
<b>3. AS ESTRUTURAS DE MISSÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOTA HISTÓRICA</b> .....	34
<b>3.1. ESTRUTURAS DE MISSÃO</b> .....	36
<b>3.1.1. Considerações gerais</b> .....	36
<b>3.1.2. Exemplos de Estruturas de Missão</b> .....	45
<b>3.2. COMISSÕES E GRUPOS DE TRABALHO OU DE PROJETO</b> .....	54
<b>4. CASO DE ESTUDO: ESTRUTURA DE MISSÃO “RECUPERAR PORTUGAL”</b> .....	57
<b>5. ESTRUTURA DE MISSÃO “RECUPERAR PORTUGAL” ENQUANTO ENTIDADE ADJUDICANTE</b> .....	62
<b>5.1. Competência da «Recuperar Portugal» para adjudicar contratos, em nome do estado português</b> .....	62
<b>5.2. A prática do concreto ato administrativo de adjudicação</b> .....	76
<b>5.3. O papel da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.</b> .....	80
<b>6. ESTRUTURA DE MISSÃO “RECUPERAR PORTUGAL” ENQUANTO ENTIDADE EMPREGADORA</b> .....	83
<b>CONCLUSÕES</b> .....	90
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	98

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu pai, por todos os ensinamentos que me tem transmitido e pela preciosa ajuda e apoio que me deu.

À minha mãe, que esteve sempre presente nos bons e maus momentos da minha vida.

A todos os meus amigos, por me terem apoiado durante a elaboração deste trabalho.

À minha orientadora, pela orientação e ensinamentos durante a elaboração desta dissertação.

## **RESUMO**

Esta tese tem como objetivo principal investigar o enquadramento das estruturas temporárias na Administração Pública, com um foco específico nas Estruturas de Missão em Portugal. Inicialmente, é realizada uma análise abrangente da organização administrativa do Estado português, explorando os princípios gerais e a estrutura da administração direta do Estado. Em seguida, aprofunda-se a análise através do enquadramento das Estruturas de Missão como uma forma de organização na Administração Pública, considerando a continuidade do serviço público, a temporariedade de determinadas funções e a gestão por projetos como elementos-chave para compreender o propósito e a eficácia dessas estruturas.

Uma nota histórica é apresentada para contextualizar o surgimento e a evolução das Estruturas de Missão ao longo do tempo, destacando exemplos significativos e comparando-as com outras formas de organização temporária, como comissões e grupos de trabalho. Além disso, um estudo de caso detalhado da Estrutura de Missão "Recuperar Portugal" é realizado, examinando não apenas a sua função como entidade adjudicante e empregadora, mas também o impacto das suas atividades no contexto mais amplo da Administração Pública portuguesa.

Procura-se com o presente trabalho identificar o papel das Estruturas de Missão num contexto mais vasto da tipologia das organizações administrativas, reportando em que condições e sob que pressupostos é admissível e adequado o recurso a estas estruturas.

Ao abordar esses tópicos, esta tese visa contribuir para uma melhor compreensão do funcionamento e da importância das Estruturas de Missão na administração pública portuguesa. Através de uma análise detalhada e uma investigação aprofundada, procuro fornecer insights que possam informar políticas públicas, práticas de gestão e futuras pesquisas académicas nesta área.

**PALAVRAS-CHAVE:** Organização administrativa; Estruturas de Missão; Administração Pública; Direito Administrativo; Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

The main aim of this thesis is to investigate temporary structures in public administration, with a specific focus on Mission Structures in Portugal. Initially, a comprehensive analysis of the administrative organization of the Portuguese State is carried out, exploring the general principles and structure of the State's direct administration. Then, I delve into the framework of Mission Structures as a form of organization in public administration, considering the continuity of public service, the temporariness of certain functions and project-based management as key elements in understanding the purpose and effectiveness of these structures.

A historical note is presented to contextualize the emergence and evolution of Mission Structures over time, highlighting significant examples and comparing them with other forms of temporary organization, such as commissions and working groups. In addition, a detailed case study of the "Recuperar Portugal" Mission Structure is carried out, examining not only its role as a contracting authority and employer, but also the impact of its activities in the wider context of Portuguese public administration.

The aim of this work is to identify the role of the Mission Structures in the broader context of the typology of administrative organizations, reporting under what conditions and assumptions the use of these structures is admissible and appropriate.

By addressing these topics, this thesis aims to contribute to a better understanding of the functioning and importance of Mission Structures in the Portuguese public administration. Through detailed analysis and in-depth research, I aim to provide insights that can inform public policy, management practices and future academic research in this area.

**KEYWORDS:** Administrative Organization; Mission Structures; Public Administration; Administrative Law; Public Policies.

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública contemporânea enfrenta um cenário complexo e dinâmico, caracterizado por desafios multifacetados que exigem abordagens inovadoras e ágeis. Em resposta a essas demandas, diversos países têm adotado estratégias específicas para lidar com questões emergentes e alcançar objetivos estratégicos de forma eficaz e eficiente. Em Portugal, as Estruturas de Missão representam uma faceta significativa dessa resposta adaptativa, desempenhando um papel crucial na implementação de reformas, resolução de problemas específicos e promoção de iniciativas estratégicas.

Neste seguimento, importa frisar que um dos princípios fundamentais da organização administrativa é a continuidade dos serviços públicos<sup>1</sup>, ou seja, as estruturas da Administração Pública assentam numa ideia de permanência, como forma de prossecução contínua das suas funções e estabilidade no exercício das mesmas.

Previamente a esta questão, veja-se que a Administração Pública portuguesa se subdivide em três vertentes: a Administração Estadual, a Administração Autónoma, e a Administração Independente.

A Administração Estadual divide-se entre Administração Direta e Indireta. No que concerne à Administração Estadual Direta, ensina Mário Aroso de Almeida que: “... é, pois, em primeira linha, constituída pelos órgãos e serviços administrativos que integram a própria pessoa coletiva de direito público «Estado» e que, em princípio, se encontram estruturados na dependência hierárquica do Governo. Com efeito, o Governo é o órgão que, dentro da pessoa coletiva Estado é o principal responsável, nos termos dos artigos 182º e 199º da Constituição (CRP), pelo exercício da função administrativa (garantir a execução das leis, o funcionamento da Administração Pública e a satisfação das necessidades colectivas). Para o efeito, o Governo exerce um poder de direcção sobre o funcionamento da Administração directa do Estado...”<sup>2</sup>.

Focando-nos na Administração Direta, esta “compreende os órgãos, organismos e serviços, centrais ou periféricos, bem como a respetiva atividade, integrados na pessoa

---

<sup>1</sup> Jean Rivero, *Direito Administrativo*, tradução de Soares Ehrhardt, Coimbra, 1981, p. 501.

<sup>2</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª ed., Coimbra, 2020, p. 46.

*coletiva Estado e subordinados ao Governo, através de uma relação hierárquica administrativa”*<sup>3</sup>.

É pois então no seio dos serviços que compõem a Administração Direta do Estado que nos deparamos com a existência de Estruturas Temporárias.

Estes serviços temporários servem para responder a necessidades transitórias do Estado e assim, colmatar as desvantagens que podem decorrer das estruturas administrativas permanentes, como os custos financeiros da manutenção em funcionamento contínuo dos serviços, criação de vínculos de trabalho por tempo indeterminado, a necessidade de infraestruturas próprias, entre outras, e da ineficiência que resultaria da manutenção em funcionamento de estruturas administrativas permanentes, sem as correspondentes finalidades. Com efeito, uma vez satisfeita a necessidade temporária que determinou a criação da estrutura, a mesma pode ser extinta, com a correspondente economia de meios.

Essas estruturas temporárias, que podem variar em sua abrangência e composição, são concebidas com uma missão específica, possuindo objetivos claros e uma duração determinada. A sua criação muitas vezes surge em resposta a desafios prementes que requerem uma abordagem coordenada e especializada. Neste contexto, esta análise aprofundada pretende explorar a natureza, a importância e os resultados das Estruturas de Missão na administração pública portuguesa.

O primeiro aspeto a ser considerado é o processo de criação dessas estruturas, que envolve a identificação cuidadosa de problemas ou oportunidades, seguida por um planeamento estratégico que estabelece metas mensuráveis e estratégias adaptativas. A flexibilidade organizacional é uma característica marcante, permitindo ajustes ao longo do caminho à medida que as circunstâncias evoluem. Além disso, a composição diversificada dessas estruturas, frequentemente envolvendo especialistas de diferentes setores, reflete a necessidade de expertise específica para enfrentar desafios complexos.

Para além disso, é importante destacar o papel das Estruturas de Missão como instrumentos de resposta a situações de crise. A sua capacidade de mobilização rápida de recursos e coordenação eficiente permite uma resposta eficaz e coordenada, reduzindo o impacto desses eventos sobre a população e a economia.

---

<sup>3</sup> Para uma análise mais aprofundada, Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, 4ª ed., Coimbra, 2016, pp. 200 e ss.

A gestão eficaz das Estruturas de Missão é essencial para o alcance de resultados bem-sucedidos. Lideradas por coordenadores ou diretores com autoridade para tomar decisões críticas, essas estruturas operam de forma autónoma, muitas vezes com orçamentos específicos atribuídos para garantir recursos adequados. A monitorização contínua do progresso, a avaliação sistemática e a gestão proativa de riscos são componentes-chave para garantir que as estruturas permaneçam alinhadas com seus objetivos.

Por outro lado, a dimensão da inovação é igualmente relevante. As Estruturas de Missão frequentemente servem como “laboratórios” de ideias, testando novas abordagens, tecnologias e políticas antes de sua implementação em estruturas perenes da Administração Pública. Esse papel de vanguarda contribui para a modernização contínua da Administração Pública, impulsionando a eficiência e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Estas estruturas temporárias não existem isoladamente; pelo contrário, elas interagem de maneira colaborativa com outras entidades da Administração Pública. Mecanismos formais de coordenação são estabelecidos para garantir uma colaboração eficiente e evitar redundâncias entre os diversos órgãos pertencentes à organização administrativa portuguesa.

E não será apenas na análise de estruturas temporárias em Portugal que me irei debruçar, já que a sua criação dispõe de diversos exemplos em ordenamentos jurídicos estrangeiros. Também o desenvolvimento de parcerias, tanto a nível nacional quanto internacional, é frequentemente utilizado, pois muitos dos problemas ou até fontes de financiamento destas estruturas tem origem em fundos comunitários europeus.

As Estruturas de Missão para gestão de fundos comunitários europeus desempenham um papel crucial na implementação eficiente e eficaz dos recursos disponibilizados pela União Europeia para financiar projetos em Portugal. Esses fundos são vitais para impulsionar o desenvolvimento económico, social e ambiental do país, abrangendo áreas como infraestrutura, inovação, educação, meio ambiente e coesão regional.

Uma das principais responsabilidades dessas estruturas é assegurar que os fundos comunitários sejam utilizados de forma transparente, eficiente e em conformidade com as regras e regulamentos estabelecidos pela União Europeia. Isso envolve a gestão de processos de candidatura, a seleção de projetos elegíveis, o acompanhamento da implementação e a prestação de contas sobre os resultados alcançados.

No entanto, as Estruturas de Missão enfrentam uma série de desafios na gestão dos fundos comunitários. Um dos desafios mais significativos é garantir a absorção total dos recursos disponíveis dentro dos prazos estabelecidos pela União Europeia. Isso requer uma coordenação eficaz entre as diferentes entidades responsáveis pela implementação dos projetos, bem como a capacidade de lidar com potenciais atrasos e obstáculos que possam surgir ao longo do processo.

Além disso, as Estruturas de Missão precisam lidar com questões relacionadas com a complexidade e burocracia dos procedimentos de candidatura e implementação dos projetos financiados pelos fundos comunitários. Isso inclui garantir que as organizações beneficiárias tenham capacidade técnica e administrativa para gerir os projetos de forma eficiente, bem como fornecer apoio e orientação adequados para facilitar o acesso aos fundos.

Outro desafio importante é garantir a qualidade e sustentabilidade dos projetos financiados pelos fundos comunitários. Isso requer uma avaliação rigorosa dos projetos propostos, a seleção daqueles que têm maior potencial de impacto positivo a longo prazo e o acompanhamento regular para garantir que estejam sendo implementados de acordo com as metas e objetivos estabelecidos.

Além disso, as Estruturas de Missão desempenham um papel importante na promoção da coesão e desenvolvimento regional dentro do nosso país. Ao concentrar esforços e recursos em áreas específicas ou em apresentar soluções direcionadas para regiões bem delimitadas, estas estruturas contribuem para reduzir disparidades socioeconómicas entre as diversas regiões de Portugal e promover um crescimento mais equilibrado por todo o país.

Os resultados obtidos pelas Estruturas de Missão não são apenas avaliados ao final da missão, ou seja, no fim do seu prazo de vigência, mas também são sujeitos a uma avaliação de impacto abrangente e periódica. Essa análise não apenas mede o alcance dos objetivos definidos aquando da criação destas estruturas, mas também avalia os efeitos a longo prazo, as lições aprendidas e os legados deixados para a administração pública.

No âmbito do desenvolvimento sustentável, a preocupação com a sustentabilidade socioeconómica e ambiental é integrada em muitas das estruturas de missão criadas em Portugal, nomeadamente devido ao seu carácter de resposta direcionada e delimitada. Isso

assegura que os benefícios alcançados não sejam apenas momentâneos, mas contribuam para uma melhoria duradoura nas condições sociais, económicas e ambientais.

Neste seguimento, outro aspeto relevante é o legado institucional deixado por essas estruturas após o término de suas missões. Por meio da transferência de conhecimento, capacitação de recursos humanos e fortalecimento das capacidades institucionais, as Estruturas de Missão contribuem para o desenvolvimento de uma Administração Pública mais eficiente e resiliente a longo prazo. Essa continuidade no processo de capacitação e desenvolvimento institucional é essencial para garantir que os benefícios gerados por essas estruturas perdurem além de sua existência formal e temporária.

É também importante destacar o impacto das Estruturas de Missão na promoção da inovação e do empreendedorismo. Ao facilitar o desenvolvimento e implementação de soluções criativas para desafios complexos, essas estruturas estimulam uma lógica mais empresarial do setor privado dentro da organização administrativa do Estado. Além disso, ao promover a colaboração entre o setor público e o setor privado, as Estruturas de Missão criam um ecossistema propício à inovação e ao crescimento sustentável.

Por outro lado, é importante destacar que as Estruturas de Missão muitas vezes são criadas em resposta a desafios específicos em áreas como saúde, educação, infraestrutura, desenvolvimento económico, entre outras. Além disso, as Estruturas de Missão também têm desempenhado um papel significativo na implementação de políticas relacionadas à digitalização e modernização do Estado.

Além disso, é importante reconhecer o papel das Estruturas de Missão na promoção da coesão social e da inclusão. Ao abordar questões relacionadas à igualdade de género, diversidade e inclusão social, essas estruturas contribuem para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Por fim, vale ressaltar que as Estruturas de Missão não são uma panaceia para todos os desafios enfrentados pela Administração Pública. Embora desempenhem um papel crucial na resposta a questões emergentes e na promoção de reformas estratégicas, é importante que sejam complementadas por políticas e medidas de longo prazo. A sustentabilidade das iniciativas lideradas por essas estruturas depende não apenas de sua eficácia operacional, mas também do compromisso contínuo da administração pública e de cada governo sucessivo com os objetivos e princípios subjacentes.

Em suma, as Estruturas de Missão desempenham um papel fundamental na adaptação e inovação da Administração Pública portuguesa. Ao enfrentar desafios complexos de forma ágil e eficaz, essas estruturas pretendem demonstrar a capacidade do Estado de se reinventar e responder às necessidades emergentes da sociedade. Por meio de uma abordagem orientada para resultados e uma colaboração eficaz entre diversos atores, as Estruturas de Missão contribuem para o fortalecimento da governança e o avanço do bem-estar social, desempenhando um papel fundamental na implementação de políticas públicas e na promoção do desenvolvimento em áreas-chave para Portugal ser capaz de enfrentar os desafios do século XXI.

Este trabalho procura fornecer uma visão detalhada sobre as Estruturas de Missão na Administração Pública portuguesa, destacando sua importância na resposta a desafios específicos e na promoção do desenvolvimento efetivo das políticas públicas. Ao examinar o processo de criação, gestão, resultados e impacto dessas estruturas temporárias, pretende-se compreender de que forma contribuem para a resiliência e eficácia do aparato governamental em Portugal.

Estes tipos de estruturas encontram-se previstos na lei portuguesa, na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, a qual prevê que o poder executivo tenha a possibilidade de criar entes públicos administrativos com carácter temporário, denominadas estruturas de missão, comissões, ou grupos de trabalho ou projeto. Apesar disto, não é uma figura muito estudada na doutrina nacional, embora comece a ser objeto de análise pela nossa jurisprudência<sup>4</sup>, apesar da sua aplicação prática frequente<sup>5</sup>.

A escassez de fontes doutrinárias acerca deste tema e a variedade de tipificações em que estas figuras se podem configurar motivam uma abordagem sobre os aspetos mais relevantes destas entidades. Assim, irei explorar primeiro a organização administrativa do Estado português, incluindo a Administração Direta do Estado e a Administração Indireta, assim como procurar uma explicação para a figura das Estruturas Missão na Administração Pública, através da análise da continuidade do serviço público, temporariedade de funções e gestão por projetos como elementos-chave.

---

<sup>4</sup> Cfr. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 4 de junho de 2003, Processo n.º 0905/02; de 6 de julho de 2004, Processo n.º 01340/03, e acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 28 de maio de 2015, Processo n.º 12072/15.

<sup>5</sup> *E.g.*: estruturas de missão para a gestão de fundos europeus, grupos de trabalho para a preparação de diplomas legais, grupos de projeto para auxiliar na coordenação de determinada política pública.

De seguida, tecerei considerações gerais sobre Estruturas de Missão, exemplos específicos e comparação com outras formas temporárias, terminando com a análise detalhada da Estrutura de Missão "Recuperar Portugal" como entidade adjudicante e empregadora, como caso de estudo para melhor compreender esta figura com um exemplo prático concreto.

## 1. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO PORTUGUÊS

Não seria possível iniciar a análise aqui proposta sem abordar a origem da necessidade de criação de estruturas administrativas temporárias na Administração Pública, nomeadamente a sua inclusão e função na Organização Administrativa de Portugal. A organização administrativa em Portugal desempenha um papel fundamental na configuração e funcionamento do Estado, influenciando diretamente a eficiência e a eficácia das políticas públicas implementadas.

A Administração Pública moderna desenvolveu-se em resposta a mudanças sociais, económicas e políticas que expandiram o papel do Estado na sociedade. Em Portugal, estas transformações acompanham tanto a transição do Estado Liberal para o Estado Social, como os desafios colocados pela integração na União Europeia (EU), a partir de 1986, que exigiram uma administração mais flexível. Nesse contexto, as estruturas temporárias na Administração Pública surgiram como soluções ágeis para implementar políticas e projetos que visam atender a demandas emergentes sem sobrecarregar a estrutura estatal tradicional.

A configuração jurídica e política do Estado, assim como a natureza e dimensão das tarefas que têm vindo a assumir, influenciam decisivamente a estrutura da sua Administração Pública. Conforme refere Mário Aroso de Almeida <sup>6</sup> “*A organização administrativa do século XIX reflete, na singeleza das suas formas, os fins limitados que o Estado Liberal se propõe, assim como a proclamada separação em face da Sociedade. Ao crêscimo e diversificação dos fins estaduais, a imbricação entre Estado e Sociedade e a relativização do contraste entre público e privado explicam que a Administração do Estado Social cresça exponencialmente, complexifique os seus modelos organizatórios e convoque os administrados para uma integração, me termos multiformes, nas suas estruturas. E novas configurações ou modos de funcionamento são reclamados à medidas que as tarefas reguladoras predominam sobre as tarefas prestadoras, num contexto em que a correspondência secular entre o Estado e a sua Administração se parece desagregar ante os desafios colocados pela integração europeia.*”

---

<sup>6</sup> Mário Aroso de Almeida, *Anotação ao artigo 267.º*, in *Constituição Portuguesa Anotada*, III, ed. Jorge Miranda/Rui Medeiros, Lisboa, 2020, p. 510.

Numa perspetiva histórica, no período de em que Portugal viveu um sobre o domínio de um regime autocrático, a Administração Pública *“organizava-se com o objetivo de veicular e impor eficientemente o princípio unitário que orientava a definição do interesse público e a atuação de todas as esferas de poder”*, pelo que predominava a Administração Estadual e estruturas concentradas e hierarquizadas.<sup>7</sup>

Já com o advento do regime democrático, a Administração Pública *“reflete o pluralismo social e político constitucionalmente garantido, exibindo uma paleta diversificada de modelos organizatórios, desconcentrando os poderes de decisão e abrindo-se à participação conformadora dos cidadãos.”*<sup>8</sup>

No contexto contemporâneo, com a crescente complexidade dos desafios enfrentados pela Administração Pública, surge esta necessidade de examinar de perto as estruturas organizacionais, especialmente aquelas que se manifestam de forma temporária, aqui objeto de estudo, que visa explorar e analisar as estruturas temporárias na Administração Pública portuguesa, investigando como tais organizações são concebidas, implementadas e avaliadas.

A compreensão da organização administrativa em Portugal requer uma análise multidimensional, considerando não apenas as disposições legais e regulamentares que a regem, mas também as dinâmicas políticas, sociais e económicas que influenciam sua evolução. Neste sentido, é essencial contextualizar o atual cenário administrativo do país, marcado por uma busca contínua por inovação e adaptação às demandas emergentes da sociedade.

## **1.1.ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL**

Nos termos da alínea d) do artigo 199.º da CRP, a Administração Pública portuguesa organiza-se em três grandes grupos: administração direta, administração indireta e administração autónoma, além das entidades administrativas independentes.

Assim, e tendo em conta a complexidade e diferença da Administração do Estado, por motivos de sistematização, assumimos a divisão da Administração Pública portuguesa

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 513.

<sup>8</sup> Ibid., p. 514.

em: Estadual, Autónoma e Independente. No que concerne ao estudo em causa, cumpre focar principalmente a abordagem na Administração Estadual, nomeadamente a Administração Estadual Direta.

Apesar destas considerações, podemos afirmar que “*O universo da Administração Pública bifurca-se numa dicotomia essencial: a Administração Pública do Estado, por um lado e a Administração autónoma (em relação ao Estado), por outro lado.*”<sup>9</sup><sup>10</sup>

Segundo Pedro Costa Gonçalves, existe uma enorme variedade de “*interesses públicos cuja prossecução responsabiliza o Estado*”, pelo que foi necessária a construção de uma estrutura organizativa que envolvesse “*inúmeras autoridades e [de] centro de decisão, como estatutos jurídicos muito diferenciados e [...] com diferentes áreas geográficas de intervenção.*”<sup>11</sup>

Por seu turno a administração estadual pode ser definida como o “*domínio das entidades públicas que visam prosseguir a satisfação de interesse público de carácter nacional*”<sup>12</sup>. As diferentes formas de organização da Administração Pública fazem com que hoje seja difícil a arrumação das várias pessoas coletivas públicas e, inclusive, a definição dos critérios de distinção das pessoas coletivas entre públicas e privadas<sup>13</sup>. Por outro lado, existe um processo de mutação no regime jurídico aplicável às pessoas coletivas públicas e, bem assim, de atribuição a pessoas coletivas privadas de poderes públicos, que leva a que se questione a utilidade da distinção<sup>14</sup>.

O Estado é a mais importante pessoa coletiva pública que compõe a Administração Pública, atuando sob a direção do Governo, órgão superior da Administração Pública, conforme resulta do disposto no artigo 182.º da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP).

O Estado desempenha diversas funções, destacando-se as áreas legislativa e administrativa, com o propósito de garantir a satisfação das necessidades coletivas. Isso

---

<sup>9</sup> Pedro Costa Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo*, 1, Coimbra, 2019, p. 746.

<sup>10</sup> O surgimento das autoridades (ou entidades) administrativas independentes colocou em causa a tradicional tripartição entre Administração Direta/Indireta e Autónoma e corresponde a uma forma de prossecução de atividades do Estado a que correspondem novas estruturas organizativas, em especial, na área da regulação. A doutrina entende que as autoridades administrativas independentes, quando haja um fenómeno de atribuição de personalidade jurídica, integram a Administração Indireta do Estado e, no caso de entidades independentes sem personalidade jurídica, a Administração Direta do Estado.

<sup>11</sup> Pedro Costa Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo*, 1, *cit.*

<sup>12</sup> José Eduardo Figueiredo Dias/Fernanda Paula Oliveira, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª (Reimpressão) ed., Coimbra, 2016, p. 64.

<sup>13</sup> Vital Moreira, *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra, 1997, pp. 257 e ss.

<sup>14</sup> Pedro Costa Gonçalves, *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra, 2005, p. 252.

é alcançado por meio de atos normativos e do Orçamento de Estado, visando garantir o seu funcionamento.

A reestruturação administrativa tornou-se essencial na maioria dos Estados europeus para enfrentar os desafios decorrentes das profundas mudanças económicas e sociais recentes. Isso inclui contrapor os efeitos do centralismo dos regimes, da falta de transparência nos sistemas políticos e do excesso de legislação e burocracia ainda presentes.

Portugal seguiu essa tendência, passando por mudanças significativas na sua organização administrativa nas últimas décadas. Esse processo foi especialmente influenciado pela transição para a democracia, que não só promoveu a democratização do país, mas também impulsionou o seu desenvolvimento económico e as reformas sociais e económicas. A partir de meados da década de 80, começou-se a delinear um novo modelo de Estado e Administração Pública, marcado por uma mudança de paradigma. O Estado é a principal entidade pública, com o Governo como órgão superior, com outras entidades públicas que dependem em diferentes graus do Governo, seja através de superintendência e tutela administrativa, ou como entidades independentes.

De acordo com a alínea d) do artigo 199º da CRP, cabe ao Governo dirigir os serviços e atividades da administração direta do Estado, civil ou militar, além de supervisionar a administração indireta e exercer a tutela sobre ela e sobre a administração autónoma.

## **1.2.PRINCÍPIOS GERAIS DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

O estudo da Administração Pública é um campo dinâmico, que constantemente enfrenta desafios devido à sua constante evolução. Para poder dar resposta a situações emergentes, crises ou necessidades específicas, surgem diversas tipologias de organização da administração pública, desempenhando um papel crucial na gestão eficaz e ágil dos recursos do Estado.

Nesta secção, irei abordar os princípios gerais que orientam a organização administrativa e sua aplicação no contexto específico das estruturas temporárias na Administração Pública. Ao examinarmos esses princípios, poderemos discernir como as estruturas temporárias se encaixam no panorama mais amplo da Administração Pública, mantendo-se alinhadas aos valores democráticos, à eficiência e à prestação de contas.

Cada um dos princípios analisados desempenha um papel fundamental na garantia da integridade e eficácia da organização administrativa, assegurando que seja efetuada de forma justa, transparente e com o máximo benefício para a sociedade.

Ao mergulharmos nesses princípios e sua relação com as estruturas temporárias na Administração Pública, seremos capazes de oferecer *insights* valiosos para aprimorar a governança e a gestão pública em tempos de mudança e incerteza.

Começo esta análise com os princípios da adequação e da economicidade das estruturas administrativas.

No entender de Steven Kelman<sup>15</sup> “*Qualquer organização tem fins que prossegue e limites que não deve violar*”. Isto significa que a Administração Pública deve existir nos limites da lei e ao serviço das funções e finalidades que a lei lhe atribui.

Conforme refere Ana Fernanda Neves<sup>16</sup>, a criação e modelação das estruturas organizativas da Administração Pública tem de passar pela identificação de um problema concreto e a justificação da necessidade de criação de uma eventual nova estrutura ou utilização de uma estrutura já existente para a resolução de dada situação.

Ou seja, antes da criação de qualquer estrutura administrativa, devem verificar-se os seguintes pressupostos: “*i) tem de ser visível um “problema funcional”; ii) as respetivas atribuições têm de ser claras e substanciais; iii) tem de ser idónea para produzir resultados.*”<sup>17</sup>

Relativamente à economia de recursos, nomeadamente a economicidade das estruturas administrativas, Ana Fernanda Neves refere que a análise sistemática e avaliação das estruturas administrativas é uma parte integrante da “gestão da despesa pública” e da orientação dos recursos para fins não instrumentais.<sup>18</sup>

Desta noção resultam três objetivos essenciais para esta autora: as decisões administrativas devem ser economicamente sustentáveis; devem ser fixados limites quantitativos vários às estruturas organizativas; e as complementaridades organizativas devem ser encaradas como um limite à criação de novas estruturas administrativas.

---

<sup>15</sup> Steven Kelman, *Goals, Constraints, and the Design of a Public Procurement System*, in *The cost of different goals of public procurement*, Stockolm, 2012, p.12.

<sup>16</sup> Ana Fernanda Neves, *O princípio da adequação e economicidade das estruturas administrativas*, in *Organização Administrativa: Novos actores, novos modelos*, I, Lisboa, 2018, pp. 202 a 212.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 212-215.

Outro princípio fundamental a analisar é o princípio da eficiência económica e financeira. No entender de Rute Saraiva, “*o recurso acrítico a um “princípio da eficiência” por políticos governantes e legislador, mesmo com a invocação de fundamentação constitucional, não lhe confere, por si, normatividade ou a natureza de princípio jurídico*”.<sup>19</sup>

A aplicação desajustada deste princípio pode levar a que se esvazie de conteúdo, pelo que um efetivo controlo do princípio da eficiência a propósito da legalidade financeira da despesa pública é importante, conforme tem sido o entendimento da jurisprudência nacional nos últimos anos.

Ademais, esta autora entende que o expoente máximo da eficiência se encontra numa orientação dos meios financeiros e do seu impacto nos recursos públicos com base numa análise prévia do custo benefício da alocação desses mesmos recursos para um dado objetivo público.

É o que apelida de “*otimização equilibrada dos meios e dos resultados*”<sup>20</sup>. Ou seja, esta noção do princípio da eficiência pretende reformular o antigo modelo de Administração Pública de lógica burocrática e limitada pelas estruturas já existentes, para um Administração Pública mais eficiente e próxima dos modelos de gestão privada.

Por fim, outro princípio da organização administrativa que deve ser salientado é o princípio da mutabilidade das estruturas administrativas. Tendencialmente, a Administração Pública assenta na perenidade das suas instituições principais, de modo a garantir a “*continuidade aos serviços públicos e a certeza da aplicação uniforme do Direito Administrativo vigente*”<sup>21</sup> como forma de autoconservação do Estado e dos seus poderes.

Porém, e como evidencia Miguel Prata Roque, a realidade é que as estruturas administrativas estão em constante mutação, “*de modo a adaptá-las não só aos novos ventos da ciência e da tecnologia, mas principalmente, a adequá-las aos sucessivos programas políticos dos sucessivos titulares de cargos públicos*”<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Saraiva Rute, *O princípio da eficiência económica e financeira*, in *Organização Administrativa: Novos actores, novos modelos*, I, Lisboa, 2018, pp. 247-248.

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 248.

<sup>21</sup> Miguel Prata Roque, *O princípio da mutabilidade das estruturas administrativas: extinção, fusão e reestruturação orgânicas*, in *Organização Administrativa: Novos actores, novos modelos*, I, Lisboa, 2018, p. 293.

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 295.

Existe por este motivo uma constante tensão entre o princípio da previsibilidade, que dita a preservação das estruturas administrativas centrais de uma forma estável, e o princípio democrático, que pressupõe a mudança de políticas públicas, que só podem ser prosseguidas através da criação de estruturas capazes de se organizarem para dar resposta aos novos objetivos de sucessivos governos.

Este princípio também se encontra bastante restringido pelo princípio da boa administração, que justifica uma “*permanente mutabilidade orgânica*”, mas “*proíbe alterações sucessivas*”, assim como alterações que importem elevado custos para a Administração Pública.<sup>23</sup>

É possível observar a existência de dois modelos distintos de organização administrativa nesta sede: o modelo nuclear hierarquizado, composto por um conjunto de estruturas setoriais especializadas, independentes ou flexíveis, direcionadas por um comando hierárquico comum; e o modelo multidisciplinar matricial, que é composto por uma rede transversal de estruturas que cooperam entre si nas tarefas e projetos que lhes sejam atribuídos, com capacidade multidisciplinar e uma diminuição do impacto da influência hierárquica nas decisões a tomar por cada uma. O primeiro é tendencialmente mais estanque e pesado, com maior dificuldade de se adaptar aos novos problemas que vão surgindo, enquanto o segundo é intrinsecamente mutável e capaz de criar estruturas capazes de realizar tarefas e projetos definidos pelo poder político em funções.<sup>24</sup>

Um exemplo importante de recentes movimentos de reorganização administrativa foi o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)<sup>25</sup>, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, que visava: “*a) avaliar as atividades desenvolvidas pela administração central, de modo a determinar quais devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas; b) desconcentrar o exercício de competências para níveis regionais e locais; c) descentralizar atribuições para a administração autónoma local, em especial, nas áreas da educação e da saúde, d) diminuir o número de estruturas administrativas; e) simplificar e racionalizar a atuação da administração central do Estado, através de uma reengenharia de procedimentos.*”

---

<sup>23</sup> Ibid, pp. 297-299.

<sup>24</sup> Ibid, pp. 299-302.

<sup>25</sup> César Madureira/Miguel Rodrigues/Maria Asensio, "Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC," (DGAEP, 2013).

Este Programa conseguiu uma grande redução dos órgãos e serviços da administração central do Estado, passando de 518 para 331, com a diminuição de 187 estruturas.<sup>26</sup>

Já o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)<sup>27</sup>, de 20 de julho de 2011, identificou um número variável de estruturas que pretendia a sua redução para um total de até 217. Na conclusão do referido programa, conseguiram a redução pretendida de 40% das estruturas administrativas existentes, porém do seu relatório final não se retira qualquer ganho de eficiência alcançados com a sua redução.

Em conclusão, da análise do princípio da mutabilidade das estruturas administrativas, e relacionando-o com as estruturas temporárias da Administração Pública, como as Estruturas de Missão, percebemos que essas estruturas surgem como resposta a desafios específicos e temporários.

Elas exemplificam a capacidade do Estado de se adaptar rapidamente a novas demandas sem comprometer a estabilidade das estruturas principais. Assim como o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), as Estruturas de Missão representam uma forma de reorganização que visa a eficiência e a adequação às necessidades do momento, buscando evitar o excesso de rigidez das estruturas permanentes.

Portanto, analisando todos estes princípios, as orientações das estruturas administrativas por eles desempenham um papel importante na gestão pública contemporânea, permitindo uma resposta ágil e eficaz aos desafios em constante mudança.

### **1.3.ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO**

#### **1.3.1. Noções gerais**

A Administração Estadual divide-se entre Administração Direta, composta pelos órgãos e entidades que exercem suas atividades de forma centralizada, e Administração Indireta, que engloba as fundações, institutos públicos e empresas públicas sob forma de entidade pública empresarial, as quais atuam de forma descentralizada. Conforme resulta do objeto

---

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

deste estudo, irá ser abordada com mais profundidade a questão da Administração Estadual Direta, porquanto é neste local da divisão realizada que se situam as Estruturas Temporárias, como veremos.

No que concerne à Administração Estadual Direta, ensina Mário Aroso de Almeida que: “... é, pois, em primeira linha, constituída pelos órgãos e serviços administrativos que integram a própria pessoa coletiva de direito público «Estado» e que, em princípio, se encontram estruturados na dependência hierárquica do Governo. Com efeito, o Governo é o órgão que, dentro da pessoa coletiva Estado é o principal responsável, nos termos dos artigos 182º e 199º da Constituição (CRP), pelo exercício da função administrativa (garantir a execução das leis, o funcionamento da Administração Pública e a satisfação das necessidades colectivas). Para o efeito, o Governo exerce um poder de direcção sobre o funcionamento da Administração directa do Estado...”<sup>28</sup>.

Já Pedro Costa Gonçalves refere que “A Administração estadual direta reporta-se ao “Estado-Administração”, e, assim, ao desempenho da função administrativa pelo próprio Estado na sua condição de pessoa coletiva de direito público e sujeito da Administração Pública, que atua através dos seus próprios órgãos”. Este conceito de “Estado Administração” definido por Costa Gonçalves resulta na cristalização da Administração Direta porque “a realização dos fins públicos estaduais é protagonizada diretamente pelo próprio Estado, por si mesmo, diretamente, através dos seus órgãos e dos seus serviços”<sup>29</sup>”.

Por outro lado, no entender de Sérvulo Correia e Francisco Paes Marques, “a Administração direta do Estado é constituída pelo conjunto de serviços pertencentes à pessoa coletiva de Direito interno Estado, hierarquicamente dependentes do Governo, que é um órgão daquela.”<sup>30</sup> No que respeita ao Estado Administração, defendem que este se corporiza “na designada Administração Direta porque a prossecução dos seus fins é por si diretamente realizada, através dos seus órgãos e serviços”, apresentando-se como a maior expressão da soberania estadual e da unidade do Estado, considerando o Estado Administração como a “pessoas coletiva pública de cúpula ou vértice do aparelho administrativo.”<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, cit. , p. 46.

<sup>29</sup> Pedro Costa Gonçalves, *Manual de Direito Administrativo*, 1, cit. , p. 747.

<sup>30</sup> José Sérvulo Correia/Francisco Paes Marques, *Noções de Direito Administrativo*, I, 2.ª ed., Coimbra, 2021, p. 429. 429-431

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 431.

Estes órgãos e serviços podem também ser subdivididos, nomeadamente em Administração central e Administração periférica, incluindo a primeira os órgãos e serviços centrais e a segunda os órgãos e serviços periféricos, divisão que veremos mais adiante.

No entender de Diogo Freitas do Amaral, as características essenciais da administração direta do Estado, correspondem a:<sup>32</sup>.

- a) Unicidade: o conceito de Estado pertence apenas a um ente, que é o próprio Estado;
- b) Carácter originário: ao contrário das restantes pessoas coletivas públicas, o Estado não é criado pelo poder constituído, tem natureza originária, razão pela qual os seus órgãos são órgãos de soberania;
- c) Territorialidade: o Estado é uma pessoa coletiva que faz parte de um determinado território, pois todas as parcelas territoriais, mesmo que estejam afetas a outras entidades, estarão sempre sujeitas ao poder do Estado, assim como todos os indivíduos residentes no mesmo território nacional;
- d) Pluralismo de órgãos e serviços: o Estado possui numerosos órgãos (Governo, membros do Governo, diretores-gerais, diretores de finanças), assim como diversos e serviços que auxiliam esses órgãos (ministérios, secretarias de Estado, direções-gerais, governos civis, repartições de finanças);
- e) Multiplicidade de fins e de atribuições: O Estado pode e deve prosseguir diversas atribuições e fins múltiplos;
- f) Organização em ministérios: a nível central, os órgãos e serviços do Estado estão estruturados em departamentos apelidados de Ministérios, como serviços de apoio, organizados por assuntos ou matérias;
- g) Personalidade jurídica una: o Estado mantém uma personalidade jurídica una, pois todos os ministérios pertencem ao mesmo sujeito de direito, não tendo personalidade jurídica. Deste modo, cada órgão do Estado vincula o Estado no seu todo;
- h) Instrumentalidade: a administração do Estado é subordinada, não é independente nem autónoma. É por esta razão que, conforme referido anteriormente, a Constituição submete a administração direta do Estado ao poder de direção do

---

<sup>32</sup> Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, cit. , pp. 200 a 203.

Governo (artigo 199.º, alínea d) da CRP). Esta instrumentalização da administração direta do Estado explica a sua subordinação à política;

- i) Estrutura hierárquica: a administração direta do Estado encontra-se estruturada em termos hierárquicos, de acordo com o modelo de organização administrativa composto por órgãos e agentes ligados por um vínculo jurídico que confere poder de direção ao superior e dever de obediência ao subalterno;
- j) Supremacia: O Estado exerce poderes de supremacia face a outras pessoas coletivas públicas, podendo este poder variar em grau de intensidade, exercendo poder de tutela, superintendência ou de fiscalização. Apesar disso, o Estado é sempre o ente público máximo ou supremo.

Focando-nos ainda na Administração Direta, podemos resumir-la como a Administração que *“compreende os órgãos, organismos e serviços, centrais ou periféricos, bem como a respetiva atividade, integrados na pessoa coletiva Estado e subordinados ao Governo, através de uma relação hierárquica administrativa”*<sup>33</sup>.

### **1.3.2. A Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro**

Conforme exposto acima, podemos ter como assente que a Administração Estadual direta é composta por órgãos e serviços, centrais ou periféricos, da pessoa coletiva Estado, sob a direção do Governo.

Esta administração é atualmente regulada pela Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que esta deve obedecer, existindo ainda diplomas específicos relativos à organização e funcionamento de cada Ministério<sup>34</sup>.

Conforme já previamente referido, logo no n.º 1 do artigo 2.º da referida Lei, a administração direta do Estado integra serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, *“devam estar sujeitos ao poder de direção do respetivo membro do Governo”*.

No seu âmbito incluem-se, nomeadamente, os serviços de cujas atribuições resulte o exercício de poderes de soberania, autoridade, representação política do Estado,

---

<sup>33</sup> Para uma análise mais aprofundada, *ibid.*, pp. 200 e ss.

<sup>34</sup> José Eduardo Figueiredo Dias/Fernanda Paula Oliveira, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, *cit.*, p. 65

coordenação, controlo ou inspeção de outros serviços administrativos, conforme refere o artigo 2.º, n.º 2 da referida Lei n.º 4/2004.

Conforme refere o artigo 3.º da referida Lei, a sua organização, estrutura e funcionamento obedece aos princípios da unidade e eficácia da ação administrativa, da aproximação dos serviços às populações, da desburocratização e racionalização de meios, da eficiência na afetação de recursos públicos e da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado, através da garantia de participação dos cidadãos, demonstrando *“uma preocupação acrescida de densificação do sentido da submissão aos princípios gerais da organização administrativa.”*<sup>35</sup>

Esta lista corresponde sensivelmente aos princípios já elencados por Diogo Freitas do Amaral, embora com algumas alterações, nomeadamente para o que nos releva nesta sede, o referido no n.º 5 do artigo 3.º, quando menciona o cumprimento do princípio da racionalização no âmbito do qual *“devem ser prosseguidas a economia de meios e a eficácia da atuação administrativa, evitando-se a criação de novos serviços e a dispersão de funções ou competências por pequenas unidades orgânicas.”*

A importância assumida por este setor organizatório determinou *“uma preocupação acrescida quanto à densificação do sentido da submissão aos princípios gerais da organização administrativa, como sucede com os princípios da unidade e da eficácia da ação administrativa, da aproximação dos serviços às populações, da desburocratização, da racionalização de meios, da eficiência na afetação de recursos públicos, na melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado, e da garantia de participação dos cidadãos”*.

Nos artigos 4.º a 7.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, define-se a organização da administração direta em Ministérios. Determina quais os princípios da sua organização, como adequar a estrutura à missão, assegurar um equilíbrio adequado entre serviços centrais e periféricos, agregar as funções homogêneas do ministério por serviços preferencialmente de média ou grande dimensão, assegurar a existência de circuitos de informação e comunicação simples e coerentes, garantir que o desempenho das funções comuns, previstas no artigo seguinte, seja atribuído a serviços já existentes em cada ministério, reduzir o número de níveis hierárquicos de decisão ao mínimo indispensável, privilegiar, a reestruturação dos serviços existentes em prejuízo da criação de novos. Todos os princípios aqui referidos permitem pintar uma imagem da linha orientadora da

---

<sup>35</sup> Ana Raquel Gonçalves Moniz, *Lições de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 2024, p. 346.

organização pretendida pelo legislador na elaboração desta Lei, neste caso quanto aos Ministérios, mas à administração direta no geral também.

Outros modelos de funcionamento previstos na Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro, nos seus artigos 8º e 9º são ainda:

- a) Partilha de atividades comuns, correspondendo a uma forma de trabalho colaborativa, ou seja, quando um subconjunto das funções de negócio de um organismo é executado por uma unidade de negócio especializada, com uma estrutura de gestão autónoma e desenhada para promover a eficiência, criação de valor, redução de custos, melhoria da qualidade de serviço e transparência;
- b) Funcionamento em rede (“unidades ministeriais”), correspondendo a funções do Estado cuja completa e eficiente prossecução depende de mais de um serviço ou organismo, independentemente do seu carácter intra ou interministerial (ex. licenciamento de projetos); pretende-se desta forma melhorar a prestação de serviço ao cidadão, comunidades ou empresas, assente numa lógica de integração, com a disponibilização da informação comum ou pertinente em formato eletrónico.

Esta Lei prevê ainda, no seu artigo 10.º, o modelo de funcionamento dos sistemas de informação, que devem permitir a circulação da informação entre organismos por via eletrónica, o fornecimento das informações necessárias à boa gestão dos recursos humanos, orçamentais e materiais, e a coordenação, o controlo e avaliação pelos organismos competentes da gestão desses recursos. Prevê também que administração direta deva potencializar a utilização dos instrumentos eletrónicos na prestação de serviços diretos aos cidadãos, comunidades e empresas.

De acordo com a tipologia dos serviços previstos na Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro, no artigo 11º, podemos dividir a Administração Direta de acordo com:

- a) Classificação dos serviços ministeriais com base na respetiva função dominante - serviços executivos (Direções Gerais, secretarias-gerais), serviços de controlo, auditoria e fiscalização (inspeções-gerais, inspeções-regionais), serviços de coordenação (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional);
- b) De acordo com a área geográfica: centrais – ação em todo o território nacional (possuindo ou não unidades orgânicas geograficamente desconcentradas) (ex.:

Direções-Gerais, secretarias-gerais, inspeções-gerais); e periféricos - atuam em áreas pré-definidas, sob a direção do membro do Governo competente, de ordem interna, especializada (esquadras da PSP, repartições das Finanças, direções/centros/serviços regionais, assembleias distritais) ou externa, comum (embaixadas, consulados).

Já quanto ao regime financeiro, o artigo 12.º do mesmo diploma determina que os serviços da administração direta dispõem, em regra, de autonomia administrativa para atos de gestão corrente.

No que se refere à organização interna de serviços, cumpre ter em atenção os artigos 20.º a 23.º-A da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que determinam que o modelo de organização deve ser adequado às respetivas atribuições, podendo ser de estrutura hierarquizada, matricial, ou até misto, no qual se utiliza os dois tipos de estrutura num determinado serviço, para diferentes áreas de atividade.

No caso de se optar por uma estrutura hierarquizada, esta é constituída por unidades orgânicas nucleares (compostas pelas direções de serviços) e flexíveis (composta pelas divisões). No âmbito destas últimas, a criação, alteração ou extinção de unidades orgânicas visa assegurar a permanente adequação do serviço às necessidades de funcionamento e de otimização dos recursos.

É precisamente nos casos em que seja adotada a estrutura hierarquizada como modelo de organização exclusiva que se pode criar, se tal for justificado, equipas de projeto temporárias e com objetivos especificados, por despacho do respetivo dirigente máximo, conforme resulta do n.º 3 do artigo 20.º da referida Lei.

Nas situações em que se opta pela utilização de uma estrutura matricial, por outro lado, as áreas operativas do serviço podem sempre desenvolver-se essencialmente por projetos, devendo agrupar-se por centros de competências bem identificadas, visando assegurar a constituição de equipas multidisciplinares com mobilidade funcional, sendo a sua constituição da responsabilidade do respetivo dirigente máximo.

Constituindo a estrutura hierarquizada a regra, *“a estrutura matricial apresenta-se, pois, como uma alternativa ao modelo tradicional de funcionamento das pessoas coletivas públicas”*, assumindo maior relevância em áreas que pressuponham conjuntos de conhecimentos especializados, como por exemplo, o Centro de Competências Jurídicas

do Estado (JURISAPP), um serviço central da administração estadual direta, cuja organização interna obedece ao modelo de estrutura matricial.<sup>36</sup>

Por fim, na presente análise da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, cumpre referir a criação, reestruturação, fusão e extinção de serviços permitida pelos artigos 24.º a 27.º do referido diploma legal. Estes serviços são aprovados por decreto regulamentar e devem conter, a designação do novo serviço (criação), dos serviços que lhe deram origem (reestruturação ou fusão) ou do serviço extinto (extinção), assim como a respetiva missão, atribuições e tipo de organização interna.

No que concerne à reestruturação, extinção ou fusão de serviços, esta deve ser proposta pelo competente membro do governo, sempre que a finalidade de um serviço se encontre esgotada ou verificando-se que o mesmo prossegue missões complementares, paralelas ou sobrepostas às de outros serviços, devendo conter justificação objetiva e fundamentada das situações respeitantes a tal necessidade.

Por fim, o artigo 26.º do diploma em análise prevê também a racionalização de serviços, em acordo com o já mencionado princípio da racionalização de meios, previsto no artigo 3.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

Resulta que a criação de novos serviços implica, por isso, a não existência de outros serviços que prossigam total ou parcialmente os mesmos fins, ou a extinção dos serviços que os prossigam, ou seja, não podem ser criados novos serviços da administração direta do Estado cujas missões sejam ou possam ser prosseguidas por serviços existentes.

---

<sup>36</sup> Ibid., p. 417-418.

## 2. ENQUADRAMENTO DAS ESTRUTURAS MISSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO FORMA DE ORGANIZAÇÃO

### 2.1.A continuidade do serviço público e temporariedade de determinadas funções

A Administração Pública também se apresenta como uma organização complexa, ou seja, como uma estrutura estável e ordenada onde coexistem diferentes entes com papéis e responsabilidades diferentes para alcançar objetivos diferenciados.

A perspetiva da organização administrativa e da sua estruturação tem permitido a aproximação conceptual entre as formas de organização privadas e as públicas nomeadamente as que decorrem da conceção designada como *New Public Management* muito difundida nos últimos anos<sup>37</sup>.

Esta perspetiva põe em causa o modelo hierárquico burocrático e procura através de instrumento de gestão empresarial, designadamente a gestão por objetivos<sup>38</sup>, criar diferentes formas de atuação da organização administrativa.

Porém, esta aproximação permitiu evidenciar a substancial insusceptibilidade de assimilação da Administração Pública à empresa privada e a singularidade da organização administrativa<sup>39</sup>.

Neste contexto coloca-se um desafio conceptual que é enquadrar as estruturas temporárias da Administração Pública, tendo em conta que as formas tradicionais de organização administrativa desempenham um papel crucial na garantia da continuidade dos serviços públicos, especialmente quando há necessidade de lidar com necessidades específicas ou projetos de curto prazo.

Esta distinção entre estruturas permanentes e temporárias encontra-se acolhida no n.º 2 do artigo 20.º do CPA, que estabelece a duração do funcionamento de cada órgão como

---

<sup>37</sup>Sobre esta perspetiva, Nuno Miguel Cunha Rolo, *Manual de Administração e governação pública*, I, Lisboa, 2019, pp 237 e ss.

<sup>38</sup> A relação entre a *New Public Management* e a gestão por objetivos é evidenciada, por exemplo, em Mahmoud M. Yasin/Carlos Ferreira Gomes/Phillip E. Miller, *Characteristics of Portuguese Public-Sector Project Managers: Toward Closing the Effectiveness Gap*, *Project Management Journal*, 2009, September, em especial, p. 54.

<sup>39</sup> Neste sentido, Wladimiro Gasparri/Francesca Tesi, *Lezioni di diritto amministrativo*, II, 2024, p. 14.

critério de diferenciação: enquanto os órgãos permanentes são criados por lei para funcionarem indefinidamente, os órgãos temporários têm uma duração limitada no tempo.<sup>40</sup> Exemplo destes órgãos temporários (além das estruturas de missão, comissões e grupos de trabalho, mencionados no artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, e estudados mais adiante) são os júris de exames e demais provas académicas.

Esta análise é fundamental para compreendermos como as instituições governamentais respondem de forma ágil e eficiente a situações transitórias ou emergenciais, sem comprometer a estabilidade e a qualidade dos serviços prestados.

A temporariedade dessas estruturas<sup>41</sup> reflete a flexibilidade necessária para ajustar a capacidade administrativa conforme as demandas mutáveis da sociedade e da governança. Nesta discussão, exploraremos a intersecção entre a continuidade do serviço público e a natureza temporária de determinadas funções, destacando a importância de uma gestão eficaz para garantir o equilíbrio entre esses dois aspetos fundamentais da Administração Pública.

Marcello Caetano<sup>42</sup> definia “*serviço público como uma unidade funcional, definida por conseguinte segundo o seu objeto uma organização permanente cujo funcionamento regular se há de traduzir em prestações positivas a fazer a todos os que se apresentem a solicitá-las e estejam nas condições regulamentares ponto*”. E acrescentava “*Esta noção de Serviço Público corresponde a uma unidade funcional definida por conseguinte segundo o seu objeto: uma organização permanente cujo funcionamento regular se a traduzir em prestações positivas a fazer a todos os que se apresentem solicitá-las e estejam nas condições regulamentares.*”

Contraposta a uma estruturação por unidades funcionais surge o modelo de administração por missão enquanto modelo de divisão administrativa que se foca em projetos específicos, em vez de seguir a estrutura tradicional de departamentos. Isso significa que diferentes partes do governo trabalham juntas em equipas temporárias para alcançar objetivos específicos.

---

<sup>40</sup> Ana Raquel Goncalves Moniz, *Lições de Direito Administrativo*, I, *cit.*, pp-299-300.

<sup>41</sup> Por estrutura pode entender-se “*como o conjunto de uma construção, de uma ordenação relativamente duradoura das partes de um todo. A estrutura da organização é, portanto, o modelo relativamente estável da organização*” Renate Mayntz, *Sociología de la Administración Pública*, tradução de José Almaraz, 1ª ed.(1.ª reimpressão), Madrid, 1994, p. 105.

<sup>42</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, I, 10.ª ed.(2.ª reimpressão), Coimbra, 1982, p. 240.

O modelo de administração por missão (*administration de mission*) tem origem no debate de ideias dos anos 50 sobre a inadaptação da administração tradicional às grandes operações ou projetos complexos que exigem rapidez e flexibilidade e ajustou-se a funções de concepção, coordenação, impulso/desenvolvimento e integração<sup>43</sup>.

Isso ajuda a quebrar barreiras entre os departamentos, permitindo uma colaboração mais eficaz e uma abordagem mais integrada para lidar com problemas complexos. Em vez de cada departamento trabalhar isoladamente, todos se unem para alcançar uma missão comum. Isso faz com que o governo seja mais ágil e capaz de lidar com desafios de forma mais eficaz.

Deste modo, pode afirmar-se que a continuidade do serviço público é fundamental para garantir que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma consistente ao longo do tempo. No entanto, em certas situações ou para abordar desafios específicos, o modelo de administração por missão pode ser adotado.

Essa abordagem temporária complementa a continuidade do serviço público, pois permite uma resposta rápida e integrada a questões emergentes ou complexas. Assim, o Estado pode garantir tanto a estabilidade quanto a flexibilidade necessárias para enfrentar os desafios em constante mudança, promovendo a transversalidade das funções do Estado ao mesmo tempo.

## **2.2.A gestão por projetos e estruturas temporárias na Administração Pública**

Conforme foi elencado no ponto 1.2. do presente trabalho, um dos princípios basilares da organização administrativa que se repercute na gênese da análise das estruturas de missão é o princípio da continuidade do serviço público.

O princípio da continuidade do serviço público é um dos fundamentos essenciais da organização administrativa em diversos sistemas jurídicos ao redor do mundo. Esse princípio estabelece que os serviços públicos devem ser prestados de forma ininterrupta, garantindo que as necessidades da sociedade sejam atendidas de maneira constante e eficiente.

---

<sup>43</sup> Morand-Deville/Racine, *L'administration de mission*, La revue administrative, 1987, 238, p. 309.

Essa noção é especialmente crucial em áreas essenciais, como saúde, segurança, educação, transporte e outras que impactam diretamente o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos, como, por exemplo, nos serviços de emergência médica ou de combate a incêndios. A interrupção da prestação deste tipo de serviços ou da extinção das estruturas que os gerem, poderia resultar em consequências desastrosas.

A continuidade do serviço público implica, portanto, que as instituições e órgãos governamentais devem ser estruturados e operados de forma a garantir a sua prestação contínua, mesmo diante de mudanças de governo, variações orçamentárias, crises económicas, desastres naturais ou qualquer outra eventualidade que possa surgir.

Além disso, esse princípio também está intrinsecamente ligado à segurança jurídica e à confiança dos cidadãos nas instituições estatais. A previsibilidade e a estabilidade na oferta de serviços públicos contribuem para fortalecer a legitimidade do Estado e para assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos.

Conforme resulta do exposto até agora, as estruturas de missão contradizem este princípio em benefício da economia eficaz e eficiência da Administração.

Como já referido, a expressão administração de missão (*administration de mission*) foi introduzida em França nos anos 50 do século passado por Pisani<sup>44</sup>. Este autor refere-se a uma administração de gestão por contraposição a uma administração de missão. A administração de gestão é generalista, permanente e estável enquanto a administração de missão é adaptada a um problema, a um tempo e a um local; ela é localizada, ela é especializada, ela deve cessar a sua intervenção quando o objetivo está alcançado.

Assim, a Administração de Missão na doutrina francesa corresponde a uma administração temporária, de estrutura ligeira, encarregue de um objetivo particular, coordenando a atuação de diferentes serviços<sup>45</sup>.

A administração de missão é encarregue de tarefas originais, muitas vezes experimentais, mas que se se tornarem permanentes serão assumidas pela administração de gestão<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Vr. o artigo de referência Edgar Pisani, *Administration de gestion, administration de mission*, Revue Française de Science Politique, 1956, 6-2.

<sup>45</sup> Morand-Deville/Racine, *L'administration de mission*, cit., p. 307.

<sup>46</sup> Ibid.

A gestão de missão deu enquadramento àquilo que no final do século XX se designou por gestão por projetos que corresponde à absorção pela Administração Pública das técnicas de gestão utilizadas pelas empresas<sup>47</sup>.

Um caso de estudo interessante acerca desta matéria foi um que analisou anúncios de emprego para cargos de gerente de projeto no governo dinamarquês entre 1982 e 2011<sup>48</sup>. Foi observado que a maioria dos cargos era para estruturas permanentes, com apenas algumas posições temporárias. Os resultados indicam que o gerenciamento de projetos está intimamente ligado às estruturas organizacionais existentes nos ministérios dinamarqueses, sendo mais comum em processos de rede internos do que em projetos temporários específicos.

Além disso, o estudo apontou que as competências necessárias para os cargos de gerente de projeto enfatizavam habilidades interpessoais em vez de conhecimentos codificados que poderiam ser aprendidos, o que difere da visão tradicional de gerenciamento de projetos como competências transferíveis que podem ser ensinadas.

No caso português, a gestão de projetos tem sido associada ao crescimento do papel do Estado como regulador. Importa que, para salvaguardar o interesse público, se definam as condições de acesso e as regras para a prossecução de certas atividades específicas em concretos setores de atividade.

Conforme refere Rui Manuel de Figueiredo Marcos<sup>49</sup> “*O grande dilema residirá na questão de saber se a administração pública, como pretendem alguns, poderá adotar instrumentos oriundos da gestão privada, ou se, pelo contrário, como clamam outros, deverá esculpir os seus próprios instrumentos de gestão, fugindo a qualquer imitatio das empresas privadas*”.

Deste modo, pode-se optar por uma gestão por objetivos ou projetos, que deve obedecer “*a uma racionalidade técnica que a concebe como um instrumento destinado à realização de objetivos fundamentais*”.<sup>50</sup> O apelidado “*Managing for Results*” ou Gestão por Objetivos tem como propósito essencial, deste modo, realizar um trabalho, mas, acima de tudo, cumprir as tarefas que permitem atingir os objetivos da organização.

---

<sup>47</sup> Jean-François Kerléo, *L'administration de projet : Pérenniser le provisoire et l'agilité dans les structures publiques*, Revue française d'administration publique, 2020, 175, pp. 722-723.

<sup>48</sup> Birgitte Poulsen/Karl Löfgren, *Project Management in the Danish Central Government*. *Scandinavian, Scandinavian Journal of Public Administration*, 2013, 17 (2).

<sup>49</sup> Rui de Figueiredo Marcos, *História da Administração Pública*, Coimbra, 2016, pp. 381 a 385.

<sup>50</sup> *Ibid*, pp. 385.

Esta ideia relaciona-se com a noção de gestão por projetos que cumpre aplicar na Administração Pública para alcançar os objetivos de políticas públicas e atender às necessidades dos cidadãos. Para isso, a integração da gestão por objetivos com a gestão por projetos desempenha um papel crucial.

A gestão por objetivos, conforme mencionado, estabelece uma direção clara ao definir objetivos específicos que refletem as prioridades e metas de longo prazo de uma organização pública. Esses objetivos fornecem um quadro estratégico que orienta as atividades e alocação de recursos em toda a Administração. No entanto, cada objetivo definido por este modelo de gestão pode ser desdobrado em projetos individuais, cada um com seu próprio conjunto de metas.

O recente movimento de transformação do funcionamento do sector público tem sido inconfundível nos últimos anos. Dadas as tradições, culturas e restrições operacionais que caracterizam as organizações do sector público, o processo de transformação tem sido lento.

A gestão de projetos é vista como uma ferramenta importante para promover e facilitar a mudança organizacional associada a este processo de transformação processo de transformação. Assim, cada vez mais, as práticas de gestão de projetos estão a ganhar terreno nos ambientes operacionais do sector público.

Quanto às questões e preocupações relevantes de projetos no setor público português, cumpre salientar algumas conclusões<sup>51</sup>. Em primeiro lugar, os resultados da análise fatorial tendem a retratar um perfil interessante de um gestor de projetos eficaz. Este gestor parece ter um forte perfil de competências de gestão e de relações pessoais. Esse perfil parece realçar as *soft skills*, e não as competências técnicas do gestor de projetos. As implicações educativas e de formação desta conclusão são óbvias. Em segundo lugar, os resultados da análise fatorial em relação às variáveis relacionadas com a gestão de projetos parecem realçar um perfil equilibrado entre competências técnicas e não técnicas. Embora se espere que os gestores de projetos dominem conhecimentos específicos de gestão de projetos, espera-se também que conhecimentos práticos de organização, competências relacionadas com as pessoas e práticas de liderança.

---

<sup>51</sup> Mahmoud M. Yasin/Carlos Ferreira Gomes/Phillip E. Miller, *Characteristics of Portuguese Public-Sector Project Managers: Toward Closing the Effectiveness Gap*, cit., pp. 53-54.

Porém, embora já sejam feitos esforços neste sentido, dos estudos efetuados até hoje é difícil tirar conclusões mais concretas, pois a amostra de gestores de projeto na Administração Pública portuguesa é muito limitada.

Aqui chegados, importa correlacionar esta ideia de gestão de projeto e gestão de objetivos com a lógica de temporariedade e organização das estruturas de missão. Embora os projetos possam ser concebidos com metas temporais, criadas com um propósito específico e um prazo definido para sua conclusão, a gestão por projetos não tem nem deve ser sempre orientada para a lógica de estruturas temporárias.

Embora tal ideia permita uma abordagem ágil e focada na entrega de resultados dentro de um tempo determinado, a Administração Pública pode garantir uma alocação eficiente de recursos e uma implementação eficaz das políticas públicas através das estruturas perenes que fazem parte da sua administração estadual.

Os objetivos estabelecidos pela Gestão por Objetivos orientam a seleção e priorização de projetos, garantindo que cada iniciativa contribua diretamente para o alcance das metas gerais da organização.

Já a temporariedade das estruturas temporárias na prossecução de projetos concretos oferece flexibilidade e adaptabilidade. Conforme as necessidades e prioridades mudam, novos projetos podem ser iniciados e outros encerrados, permitindo uma resposta ágil às demandas em constante evolução da sociedade.

Em conclusão, ao integrar a gestão de projetos na Administração Pública, é possível alinhar as atividades e recursos com os objetivos estratégicos de longo prazo, tanto em estruturas temporárias, como em estruturas perenes já existentes na Administração Estadual, enquanto se mantém a flexibilidade necessária para lidar com a prossecução dos mesmos.

### **3. AS ESTRUTURAS DE MISSÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: NOTA HISTÓRICA**

Porém, a previsão de estruturas temporárias de regime público para a execução de tarefas administrativas não é uma novidade ou inovação da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

Já podíamos encontrar configurações de estruturas temporárias no Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de fevereiro (revogado pelo artigo 116.º do/a Lei n.º 12-A/2008), que simplificava o processo de apresentação e apreciação de diplomas relacionados com estruturas orgânicas e quadros de pessoal e aprova instrumentos de mobilidade nos serviços da Administração Pública.

No artigo 10.º deste Decreto-Lei, com a epígrafe “Estrutura de Projeto”, encontrávamos a possibilidade criação de uma estrutura de projeto *“quando a realização de determinada missão com finalidade económica, dado o seu carácter interdepartamental e interdisciplinar, não possa ser eficazmente prosseguida através de estruturas orgânicas formais e seja aconselhável o seu desenvolvimento integrado”*.

O artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 41/81, citado sob a epígrafe Estrutura de projeto, estabelecia também o seguinte:

*“2 - A estrutura de projecto deve ser constituída através de despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Plano, do Secretário de Estado da Administração Pública e dos membros do Governo de que dependa a realização do projecto.*

*3 - Do despacho constitutivo devem constar:*

*a) A determinação dos objectivos do projecto;*

*b) A orçamentação do projecto;*

*c) A fixação do prazo de duração do projecto;*

*d) A determinação dos organismos ou serviços intervenientes;*

*e) A designação das chefias do projecto;*

*f) A designação dos funcionários participantes na realização do projecto;*

*g) A definição do estatuto remuneratório dos chefes de projecto;*

*h) A descrição dos mecanismos de mobilidade a utilizar;*

*i) A tipificação dos contratos, nesta compreendidos os contratos de trabalho a prazo certo, igual ou inferior ao do projecto, não renovável, que seja necessário celebrar.*

*4 - Os contratos de trabalho referidos na alínea i) do número anterior não conferem ao particular outorgante a qualidade de agente.”*

Esta norma, que antecedeu a previsão das atuais estruturas de missão, distinguia-se da figura atualmente em vigor porque deveriam ter uma finalidade económica e exigiam a existência a necessidade de agregar mais de uma estrutura orgânica (interdepartamental e interdisciplinar)

Por outro lado, a questão da função pública (perspetiva subjetiva da Administração Pública) confunde-se com a perspetiva objetiva (organização administrativa). A evolução legislativa demonstra essa passagem.

Também no Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro (revogado pela Lei n.º 49/99), que revia o Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública, se previa no seu artigo 23.º, a criação da figura dos encarregados de missão, que se encontravam orientados para a prossecução de objetivos de administração de missão e que pudesse ser cometida ao pessoal dirigente, bem como a outros altos funcionários e cidadãos de reconhecido mérito.

Em primeiro lugar, deve salientar-se que estas estruturas temporárias gozam de um regime jurídico geral homogéneo, que se encontra consagrado no já referenciado artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da Administração Direta do Estado.

Deste modo, podemos classificá-las como estruturas organizacionais integradas na administração direta do Estado e, portanto, sob dependência governamental e sujeitas ao poder de direção do membro do Governo competente nos termos do artigo 199.º da Constituição da República Portuguesa.<sup>52</sup>

São, portanto, entidades públicas, de criação governamental ou ministerial, que prosseguem missões temporárias de suporte à decisão política ou de gestão pública, nomeadamente de organização, preparação, integração, promoção, implementação ou avaliação de políticas, programas ou outros instrumentos ou recursos públicos.

---

<sup>52</sup> Ricardo Pedro, *As estruturas de missão, em particular as autoridades de gestão*, in *Organização administrativa: Novos actores, novos modelos*, I, ed. Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves/Tiago Serrão, Lisboa, 2018, p. 865 e ss.

Desta forma, são estruturas orgânicas criadas por ato normativo e dotadas de autonomia, sobretudo técnica, pois os seus quadros profissionais exigem uma elevada tecnicidade, tendo em conta as matérias específicas e complexas que são objeto das referidas estruturas.

Além disso, é importante ressaltar que essas entidades funcionam de forma temporária, adaptando-se às necessidades e contextos políticos e administrativos vigentes, e podem ser desativadas ou reestruturadas conforme as mudanças nas prioridades governamentais.

O seu aspeto temporário, conforme tenho ressaltado, é das suas características mais relevantes, porquanto essas estruturas podem desempenhar um papel crucial na implementação de reformas estruturais e na promoção de inovação no setor público.

É sua temporalidade que lhe permite alguma flexibilidade e agilidade que as estruturas fixas da Administração Pública não possuem para introduzir mudanças significativas e o aproveitamento de oportunidades para o desenvolvimento do país.

Neste capítulo, vou abordar as várias questões relacionadas com os 3 tipos de estruturas temporárias mencionadas pelo artigo 28.º da Lei n.º 4/2014, que são: as estruturas de missão, as comissões e os grupos de trabalho ou de projeto. Por motivos de ordenação sistemática, irei juntar a análise das comissões e dos grupos de trabalho ou projeto, por existirem poucas diferenças entre as duas, enquanto irei analisar as Estruturas de Missão, mais recorrentes na Administração Pública portuguesa de forma autónoma.

### **3.1. ESTRUTURAS DE MISSÃO**

#### **3.1.1. Considerações gerais**

Efetuada o contexto jurídico acerca da organização da administração direta do Estado, assim como a análise da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, no seu todo, cumpre passar a nossa análise para o concreto artigo 28.º dessa mesma Lei, artigo este que é a base legal para todo o regime que pretendo analisar. No que concerne às Estruturas de Missão, exemplo paradigmático das estruturas temporárias, elas são entes públicos, sem personalidade jurídica, integradas na Administração Direta do Estado, sendo a sua criação dependente de manifestação de vontade governamental, estando por esta razão dependente do poder de direção do membro do governo competente.

Segundo Ricardo Pedro, a característica que distingue este serviço da Administração Direta do Estado dos restantes “*resulta do seu carácter temporário ou extraordinário, ou seja, um modo não contínuo/permanente de execução de determinada tarefa administrativa.*”

O autor refere que “*É este carácter temporário que tende a justificar que as leis orgânicas dos ministérios não façam referência às estruturas de missão e que, por não integrarem a administração direta comum/tradicional, sejam consideradas como uma estrutura administrativa ad hoc ou "um órgão administrativo ad hoc, não inserido na estrutura orgânica normal dos departamentos ministeriais e de carácter não permanente"*<sup>53</sup>.

Assim foi estabelecido em Acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo Norte, em 17 de novembro de 2017, processo n.º 00261/16.3BEPNF (Joaquim Cruzeiro): “*Decorre da citada norma [artigo 28.º da Lei n.º 4/2004] conjugada com o artigo 4.º, a contrario sensu, da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, que as estruturas de missão, por serem estruturas temporárias dos ministérios criadas para a prossecução de missões que não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes, não estão definidas nas leis orgânicas de cada ministério, sendo criadas por resoluções do Conselho de Ministros.*

*A estrutura de missão corresponde, portanto, à instituição de um órgão administrativo ad hoc, não inserido na estrutura orgânica normal dos departamentos ministeriais e de carácter não permanente.*

*A característica distintiva fundamental da estrutura de missão é o seu carácter temporário e não integrado nas estruturas tradicionais dos departamentos ministeriais.*

*Tirando essa particularidade, a estrutura de missão pertence, em sentido material e orgânico, à administração directa do Estado. Neste sentido vide Acórdão do TCAS de 28-05-2015, processo nº 12072/15.”*

O mencionado Acórdão proferido pelo Tribunal Central Administrativo Sul, em 28 de maio de 2015, processo n.º 12072/15 (Helena Canelas), entendeu que: “*A estrutura de missão corresponde, portanto, à instituição de um órgão administrativo ad hoc, não inserido na estrutura orgânica normal dos departamentos ministeriais e de carácter não permanente. A característica distintiva fundamental da estrutura de missão é o seu*

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 866.

*carácter temporário e não integrado nas estruturas tradicionais dos departamentos ministeriais. Tirando essa particularidade, a estrutura de missão pertence, em sentido material e orgânico, à administração direta do Estado. (...)*

*Efetivamente, o problema da vida administrativa a que se responde com este instrumento é o de executar tarefas cuja transversalidade, interdisciplinaridade ou conveniência de gestão integrada desaconselhem cometê-las às estruturas administrativas formais e permanentes. Procura-se, simplesmente, uma adequação da estrutura organizativa dos ministérios a uma tarefa temporária específica; já não a adequação da distribuição dos poderes administrativos por forma a regular certos sectores sensíveis evitando a intervenção governamental direta, como sucede, por exemplo, com a instituição de autoridades administrativas independentes.*

*Do exposto é possível concluir que as estruturas de missão pertencem à administração direta do Estado.”*

Conforme referido, é no Capítulo VII da Lei n.º 4/2004, de artigo único, mais concretamente o artigo 28.º, que encontramos a previsão legal das Estruturas Temporárias, sujeitando-as aos ditames constitucionais que respeitam à Administração Direta do Estado<sup>54</sup>.

Apesar de o referido Capítulo ser constituído apenas por um artigo, a sua epígrafe nomeia logo os 3 tipos de estruturas temporárias em apreço: (i) estruturas de missão, (ii) comissões e (iii) grupos de trabalho ou de projeto, gozando do regime jurídico geral homogéneo consagrado neste artigo.<sup>55</sup>

Não obstante, as estruturas temporárias legalmente tipificadas gozam de semelhanças e diferenças no domínio jurídico, político e administrativo. Deste trio, conforme referido, a figura da estrutura de missão assume o principal destaque, sendo a destinatária direta da maior parte das normas, enquanto as restantes figuras recebem o seu regime com as adaptações necessárias.

---

<sup>54</sup> Nomeadamente o resultante do artigo 182.º que determina que "O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública" e o disposto na alínea d) do artigo 199.º que esclarece que "Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas: (...) d) Dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, (...)" e, subsequentemente, aos caracteres específicos do tipo de relação que se estabelece entre o Estado, *maxime* Governo e a administração direta (Cfr. João Tiago Silveira, *Governança de fundos comunitários em Portugal*, in *O governo da administração pública*, ed. Pedro Costa Gonçalves, Coimbra, 2013, pp. 343 e ss).

<sup>55</sup> Nuno Miguel Cunha Rolo, *Manual de Administração e governação pública*, II, Lisboa, 2020, pp. 387-392.

Estatui o n.º 1 do mencionado artigo 28.º que: “A *prossecação de missões temporárias que não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes pode ser cometida a estruturas de missão, criadas por resolução do Conselho de Ministros.*”

As estruturas temporárias de missão configuram-se como uma forma de exercício de discricionariedade organizativa<sup>56</sup>, integrando a Administração direta do Estado – vislumbra-se um órgão fundamental quando determinado fim não possa, fundamentalmente, ser desenvolvido por estruturas existentes.

O órgão em apreço apresenta como característica primordial – face à restante administração direta<sup>57</sup> – o seu carácter temporário ou extraordinário.

Como esclarece Ricardo Pedro “...*apenas se justifica a sua criação para a prossecação de missões específicas – funções circunscritas e determinadas – sendo, por isso e por vezes, designada de administração de missão. Aliás, a sua criação está dependente da tarefa ou missão que lhe for atribuída ou, por outras palavras, deve ter lugar uma adequação da estrutura organizativa à tarefa temporária específica em causa, tal como, aliás, é imposto pelo disposto no artigo 5.º, alínea a) da Lei 4/04. Deste modo, chega-se à segunda característica distintiva que é a sua não integração nas estruturas tradicionais/ comuns/ normais/permanentes da administração pública.*”<sup>58</sup>.

Assim, o n.º 1 do artigo 28.º tem como principais requisitos que as Estruturas de Missão se dediquem à estrita prossecação de missões temporárias, e desde que estas “*não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes*”.

Esta condicionalidade implica, portanto, que a missão da estrutura a criar:

- a) não seja duradoura;
- b) não possa ser desenvolvida pelos serviços existentes;
- c) e que tal impossibilidade seja fundamentada.

Daqui podemos concluir que as estruturas de missão têm uma natureza tripartida:

- a) facultativa, porque estão dependentes da vontade do Governo;
- b) subsidiária, porque dependentes da inexistência de serviços capazes de desenvolverem a missão visada;

---

<sup>56</sup> Na mesma senda, estabelece o n.º 2 do artigo 20.º do Código do Procedimento Administrativo, que os órgãos podem ser singulares ou colegiais e permanentes ou temporários.

<sup>57</sup> O que justifica o facto de as leis orgânicas dos ministérios não fazerem referência às estruturas de missão, porquanto não integram a administração direta “tradicional”.

<sup>58</sup> Ricardo Pedro, *As estruturas de missão, em particular as autoridades de gestão*, cit. , pp. 866-870.

c) temporária, porquanto limitadas à prossecução de missões não duradouras.

De acordo com Ricardo Pedro, deste número 1 podemos também retirar quatro requisitos necessários para a criação de estruturas de missão: “...*prossecução de tarefas ou missões temporárias (requisito positivo),*” o facto de que “*tais tarefas não podem ser prosseguidas pelos serviços já existentes (requisito negativo), não se esclarecendo, contudo, se esta limitação se deve relacionar com razões objetivas (e.g. natureza específica ou intersectorial da missão) ou com razões subjetivas (e.g. necessidade de recursos humanos com conhecimentos especializados)*”, e que seja apresentada a devida “*fundamentação sobre a impossibilidade de as tarefas que esta se pretende ocupar serem prosseguidas pelos serviços existentes (requisito material)*” assim como “*uma exigência de forma, isto é, as estruturas de missão apenas podem ser criadas por resolução do Conselho de Ministros (requisito formal)*”<sup>59</sup>.

Quanto a este último requisito formal, cumpre salientar que a formalização da criação das estruturas de missão por Resolução do Conselho de Ministros tem de necessariamente estabelecer os seguintes elementos:

- a) a designação da estrutura de missão;
- b) a identificação da mesma;
- c) os termos e a duração do mandato, com a definição clara dos objetivos a alcançar;
- d) o estatuto dos responsáveis que a compõem;
- e) o número de trabalhadores e eventuais posições e cargos que devam integrar a estrutura e as suas respetivas funções;
- f) os encargos orçamentais e respetivo cabimento orçamental.<sup>60</sup>

Numa perspetiva administrativa, devemos notar cinco aspetos quanto à atividade e funcionamento destas estruturas:

- a) São profissionais, porque os seus membros são, habitualmente, alocados à referida estrutura de missão, ou seja, os trabalhadores, dirigentes e não dirigentes, tem uma relação jurídica laboral com a estrutura, sendo remunerados pela atividade profissional desenvolvida, nos termos da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas.

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 869-870.

<sup>60</sup> Cfr. artigo 28.º, n.º 3 da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro.

- b) São hierárquicas, porque, de certa forma, estão organizadas segundo uma linha de comando com mais do que um nível de direção ou coordenação num quadro organizacional hierárquico entre os seus membros, ainda que mínimo.
- c) As funções são exercidas, em regra, a tempo inteiro, nos termos do regime de trabalho em funções públicas e prestação de serviço público, que deve ser realizada, em regra, de forma contínua durante a duração limitada da referida estrutura.
- d) São gestoras, porque têm competências de liderança e decisão, ou seja, de ação, direção, coordenação, determinação estratégica, implementação, controlo ou avaliação pública.
- e) E são de elevada tecnicidade, em razão da profundidade e alcance técnicos do objeto da missão da estrutura, devendo realizar uma análise de políticas e de governação e administração públicas a aplicar.

Como já referimos, as estruturas de missão têm uma duração temporal limitada, algo que decorre diretamente dos termos do artigo 28.º, n.º 2, embora a lei não estabeleça um período mínimo ou máximo.

Ou seja, podemos depreender que é proibido que tais estruturas de missão tenham uma duração ilimitada, já que isso iria contra uns dos requisitos principais que leva à sua criação, neste caso, o seu carácter temporário.

Apesar disso, existem estruturas que permanecem em funcionamento por tempo indeterminado e até à sua extinção, por ato de igual valor, podendo ter a duração de décadas.

Este número dispõe que, no plano de funcionamento operacional e logístico, as estruturas de missão encontram-se na dependência do apoio técnico e administrativo da secretaria-geral ou de outro serviço executivo central do ministério tutelar, competência que se encontra expressamente prevista quando se refere a “*apoio logístico*”.

Quanto ao n.º 4, este dispõe que as estruturas de missão não podem constituir relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, devido à sua natureza temporária, pelo que o recrutamento dos trabalhadores é feito essencialmente através da figura da

mobilidade geral, dentre trabalhadores com vínculo à Administração Pública, sendo assim uma limitação decorrente da transitoriedade das missões.<sup>61</sup>

O recurso a outros regimes laborais é limitado, em função do quadro de recursos humanos estabelecido na resolução instituidora, assim como termos previstos para as modalidades de vinculação na mesma. Para efeitos de exercício de funções, é admissível prever a sua realização ao abrigo dos regimes de comissão de serviço, contrato de trabalho a termo, cedência de interesse público, ou mesmo do contrato de prestação de serviço. Deste modo, a vigência destes regimes de vinculações laborais é limitada à duração definida na resolução constitutiva da estrutura, cessando automaticamente com o seu fim, isto é, caducando.<sup>62</sup>

Os trabalhadores públicos das estruturas de missão estão sujeitos ao SIADAP, nos termos da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na redação atual, pelo que aos dirigentes superiores é devida a subscrição da respetiva carta de missão, outorgada no momento do nomeação, pelo membro do Governo competente e pelo titular de cargo de direção máxima (nos termos do artigo 2.º do SIADAP e artigo 28.º da LGTFP). Por este instrumento contratual, com efeitos laborais e gestionários, entre outros, os dirigentes máximos assumem um compromisso de gestão explícito no qual são definidos os objetivos, quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício, cujo cumprimento é objeto de prestação de contas no final do mandato ou sempre que solicitado pelo respetivo membro do Governo ou responsável mandatado.

Este entendimento é confirmado por Ricardo Pedro, quando afirma que *“é permitida a constituição de estruturas de missão sem que daí resulte (ex novo) quaisquer relações jurídicas de emprego público e, por outro, podem constituir-se relações jurídicas de emprego público por tempo determinado”*.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Cfr., Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 19 de outubro de 2016, Processo n.º 2413/12.6TTLSB.L2-4.

<sup>62</sup> Cfr. Decreto-Lei. n.º 34/2018, de 15 de maio, que aprova os termos da integração dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, certo ou incerto, ou de prestação de serviços para execução de trabalho subordinado, nos programas operacionais, nos organismos intermédios e no órgão de coordenação dos fundos europeus, tradicionalmente organizados em estruturas de missão. Como se reconhece no preâmbulo do Decreto-lei n.º 34/2018, 15 de maio a opção seguida de ao longo dos anos de governação dos fundos europeus em estruturas de missão, motivada pelo limite temporal dos quadros de financiamento permitiu apenas a constituição de vínculos temporários, maioritariamente contratos a termo. Este facto levou a que o citado diploma procedesse à reconfiguração dos vínculos através da constituição de relações de trabalho subordinado por tempo indeterminado.

<sup>63</sup> Cfr. artigo 6.º n.º 4, da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, quando se refere a "termo resolutivo". Ricardo Pedro, *As estruturas de missão, em particular as autoridades de gestão*, cit. , p. 871.

Para a prossecução das missões que lhes são atribuídas, o n.º 5 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, prevê que as estruturas de missão são dirigidas por responsáveis livremente designados e exonerados pelos membros do Governo responsáveis pela respetiva tutela. Estes cargos de direção constam obrigatoriamente do respetivo ato estatutário, de carácter normativo, da entidade temporária, assim como o seu grau e qualificação.

Este n.º 5 também define que os responsáveis por estas estruturas exerçam as respetivas funções em comissão de serviço (nos termos do disposto no artigo 6.º n.º 3, alínea c), da LGTFP). Estes dirigentes podem recorrer à mobilidade geral e para recrutamento dos trabalhadores nos termos da lei e dentro do número fixado na resolução.

A redação deste número 5 contém duas normas bem distintas: a primeira que identifica a forma de designação dos órgãos máximos da estrutura de missão, e a segunda que prevê os instrumentos para a contratação de trabalhadores subordinados.

Essa separação em duas disposições distintas dentro do mesmo número demonstra uma clara intenção de abordar aspetos específicos e fundamentais para o funcionamento da estrutura de missão.

A primeira norma estabelece as diretrizes para a nomeação dos órgãos de liderança ou gestão máxima, delineando assim a estrutura de governança da entidade. Por outro lado, a segunda norma aborda os procedimentos e instrumentos necessários para a contratação de trabalhadores subordinados, o que inclui questões como recrutamento, seleção, contrato de trabalho e outras formalidades relacionadas à gestão de recursos humanos.

No que se refere à extinção das estruturas de missão, o artigo 28.º, n.º 6, prevê que estas se consideram automaticamente extintas após o decurso do prazo para o qual foram constituídas, salvo se houver prorrogação do mandato.

Quanto à prorrogação da duração da missão inicialmente estabelecida das estruturas, o n.º 6 estabelece que a mesma carece de renovação expressa efetuada através de Resolução do Conselho de Ministros, devendo fundamentar tal decisão, incluindo a avaliação do cumprimento dos objetivos inicialmente contratualizados.

Ricardo Pedro faz notar que “a Lei n.º 4/04 não estabelece qualquer limite à prorrogação temporal destas estruturas”<sup>64</sup> o que suscita a questão de se tal omissão quanto à

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 871-872.

delimitação da prorrogação não contraria o carácter temporário que fundamenta a criação destas estruturas.

Esta ausência de um limite claro para a prorrogação temporal pode, de facto, colocar em xeque a natureza temporária dessas entidades. A falta de um prazo definido para a sua existência pode dar margem a abusos e à perpetuação injustificada no tempo dessas estruturas, comprometendo assim o propósito inicial de atuarem como soluções temporárias para necessidades específicas.

É importante considerar que, ao não haver um limite explícito para a prorrogação, pode surgir uma lacuna na regulamentação que permita a continuidade indefinida dessas estruturas, mesmo quando já não são necessárias. Tal pode resultar numa falta de prestação de contas e transparência, além de potencialmente desviar recursos e esforços de áreas que requerem atenção prioritária.

Após a verificação do termo do prazo definido para a missão, o n.º 7 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, impõe que o dirigente da estrutura de missão elabore um relatório da atividade desenvolvida, das contas e dos resultados alcançados, que deve ser publicado na página da internet do ministério, depois da aprovação pelo membro competente do Governo.

Por fim, de acordo com o disposto no artigo 28.º, n.º 10, da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, as estruturas de missão são dirigidas por responsáveis livremente designados e exonerados pelos membros do Governo responsáveis pela respetiva tutela. Os seus cargos podem ser equiparados ao nível de direcção intermédia ou superior, ou, de forma menos frequente, a gestores públicos, cuja equiparação se refere apenas quanto aos efeitos remuneratórios, situação em que é obrigatória a menção do grupo de empresa a equiparar e é aplicável, neste âmbito, o Estatuto de Gestor Público<sup>65</sup>.

Desta forma, podemos concluir que de entre as estruturas temporárias tipificadas, a estrutura de missão é a sua figura mais proeminente. Por um lado, porque o artigo 28.º está configurado para a sua definição quer ao nível de exigência formal, relativo ao ato da sua criação através de Resolução do Conselho de Ministros, exigindo assim a intervenção do Governo. Por outro, pelo carácter executivo e decisório da sua missão, a par da sua vocação universalista quanto ao objeto da missão e ao gozo de poderes de

---

<sup>65</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, que aprova o novo estatuto do gestor público e revoga o Decreto-Lei n.º 464/82, de 9 de dezembro.

política de gestão pública, (ao contrário, das comissões e grupos de trabalho ou projeto, que veremos adiante).

### 3.1.2. Exemplos de Estruturas de Missão

Portugal tem investido significativamente em iniciativas de inovação e desenvolvimento, resultando na criação de diversas Estruturas de Missão ao longo dos anos. Um marco importante neste contexto foi a introdução do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, que estabeleceu um enquadramento legal para a criação dessas estruturas.

Desde então, várias entidades com o nome de 'Estrutura de Missão' têm surgido, com o propósito de impulsionar setores-chave, promover a investigação e desenvolvimento, e enfrentar desafios sociais e económicos.

Nesta lista, vamos explorar algumas das principais estruturas de missão estabelecidas no país, destacando os seus objetivos, áreas de atuação e impacto. Limitei este elenco a Estruturas de Missão que se encontram atualmente a funcionar em Portugal, ou que tenham sido criadas desde a publicação da Lei n.º 4/2004, de forma a ilustrar os problemas que merecem resposta por parte das Estruturas de Missão no nosso país no passado e atualmente:

1. **Estrutura de Missão para o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020):** Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2014, de 30 de outubro, esta Estrutura de Missão é a Autoridade de Gestão do PDR 2020, e gere em Portugal o Fundo Europeu Agrícola do Desenvolvimento Rural (FEADER).

O FEADER é um instrumento crucial de apoio ao desenvolvimento e dinamização do setor agroflorestral, potenciando o reforço da capacidade do setor de gerar valor acrescentado através da modernização da estrutura produtiva, da utilização mais eficiente dos recursos e da melhoria da organização da produção.

O PDR 2020 é o instrumento financeiro, que através do FEADER, apoia o setor agroflorestral e o desenvolvimento rural no Continente, complementando os restantes instrumentos da política agrícola comum (PAC), da política de coesão e da política comum de pescas, enquadrados no Portugal 2020.

O PDR 2020 tem como princípios orientadores o crescimento de forma sustentável das atividades agroflorestais em todo o território nacional, concedendo apoios ao investimento na agricultura, florestas, regadio e desenvolvimento rural em Portugal Continental.

A Autoridade de Gestão do PDR 2020 tem por missão a gestão, o acompanhamento e a execução do PDR 2020, de acordo com os objetivos e resultados definidos e com observância das regras de gestão constantes da regulamentação europeia e nacional aplicável.

Esta estrutura de missão de gestão do PDR 2020 tem a duração prevista para a execução deste Programa, cessando funções com o envio à Comissão Europeia da declaração de encerramento do mesmo, pelo que ainda se encontra em funções.

2. **Estrutura de Missão para a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia:** Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 51/2019, de 6 de março, esta estrutura de missão foi criada devido ao facto de Portugal ser escolhido para exercer, no 1.º semestre de 2021, a presidência do Conselho da UE, cabendo ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, enquanto responsável pela formulação e execução da política externa de Portugal, levar a cabo as tarefas de preparação, coordenação e exercício da presidência portuguesa do Conselho da UE (doravante designada por PPUE 2021).

Deste modo tinha como objetivo a constituição de uma estrutura que permitisse assegurar as referidas tarefas, na dupla vertente da coordenação e acompanhamento dos trabalhos da PPUE2021, bem como da sua organização logística e comunicação.

Portugal assume a Presidência rotativa do Conselho da União Europeia (UE) entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2021, tendo o mandato da Estrutura de Missão terminado em 31 de dezembro de 2021

O Programa da Presidência Portuguesa do Conselho da UE 2021 apresenta as prioridades e linhas de ação para o primeiro semestre de 2021 e está sintetizado no lema “Tempo de agir: por uma recuperação justa, verde e digital”. Foi adotado em Conselho de Ministros a 17 de dezembro de 2020 e está alinhado com a agenda estratégica da UE.

Teve como prioridades promover a recuperação, assegurando a transição verde e digital; concretizar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais; reforçar a autonomia de uma Europa aberta ao mundo.

3. **Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde (EM-SPOS):** Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2018, de 15 de março, na dependência dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde, com o objetivo de reforçar o modelo de acompanhamento do desempenho financeiro global das entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e do Ministério da Saúde e de apresentar medidas que contribuíssem para a sustentabilidade do SNS.

Como tal, entendeu-se por benéfica a criação de uma estrutura específica, adequada aos fins que se pretende atingir, integrando elementos com experiência nesta matéria, designados pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da saúde. Esta estrutura trabalhou em estreita articulação com as entidades de ambos os Ministérios.

Os seus objetivos eram o acompanhamento do desempenho financeiro das entidades integradas no programa orçamental da saúde, tendo em vista a avaliação de desequilíbrios orçamentais, promovendo medidas que favoreçam o equilíbrio e a sustentabilidade; acompanhamento e apoio na preparação dos orçamentos das entidades do SNS e do Ministério da Saúde; avaliação de propostas e apoio nas iniciativas estruturais que contribuam para a sustentabilidade do SNS; análise e acompanhamento mensal do impacto decorrente de medidas de reforço de capital, visando diminuir o stock da dívida; promoção de estudos sobre opções estratégicas de médio prazo no SNS, em articulação com as diversas entidades do Ministério das Finanças e do Ministério da Saúde, tendo em vista o desenvolvimento sustentável do SNS no médio e no longo prazo.

O mandato desta Estrutura de Missão foi objeto de duas prorrogações (pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2020, de 5 de fevereiro e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2021, de 25 de junho), tendo sido extinta em 30 de setembro de 2021, quando o seu termino apontava para o fim da legislatura do XXI Governo Constitucional, em outubro de 2019.

4. **Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental:** Criada pela foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, de 17 de janeiro, encarregou-a de preparar uma proposta de extensão da plataforma continental de Portugal para apresentação à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas, bem como de acompanhar o respetivo processo de avaliação.

Esta Estrutura de Missão, extinta pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2011, de 12 de janeiro, reconstituída pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-A/2016, de 28 de dezembro, e estendida, até 31 de dezembro de 2025, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 130/2022, de 20 de dezembro, tem ainda a missão de prosseguir os trabalhos de reforço da fundamentação e da defesa da proposta de Portugal, junto das Nações Unidas, para a determinação do limite exterior da plataforma continental, até à conclusão do referido processo.

A EMEPC tem como objetivos principais: aprofundar o conhecimento sobre a morfologia e as características geológicas e hidrográficas do fundo submarino de modo a consolidar os dados e informação contidos na proposta de Portugal apresentada à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC); dar resposta a pedidos de esclarecimento suscitados pela CLPC; divulgar a importância da extensão da plataforma continental de Portugal para a sociedade; assegurar a defesa da proposta portuguesa junto da CLPC; dar apoio, nas áreas da sua competência, aos Estados com os quais o Governo estabeleça acordos de cooperação.

Para o cumprimento da sua missão e objetivos continua a recolher e analisar dados técnicos e científicos que permitam defender e reforçar o estabelecimento do limite exterior da plataforma continental contido na proposta portuguesa, a par do desenvolvimento do conhecimento respeitante às áreas envolvidas, nomeadamente em sistemas de informação geográfica (SIG), hidrografia, geologia, geofísica, biologia, oceanografia, robótica submarina e direito internacional público.

5. **Estrutura de Missão para a Igualdade de Género:** Criada pela foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2015, de 27 de abril, visando apoiar a CIG no exercício das competências delegadas pelos Programas Operacionais de Inclusão Social e Emprego (POISE) pelo Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa) e pelo Programa Operacional Regional do Algarve (CRESC Algarve).

O objetivo geral é o de promover o melhor aproveitamento dos fundos comunitários do Portugal 2020 no relativo à execução das políticas públicas nas áreas da cidadania, da promoção da igualdade de género e do combate à violência doméstica e de género e ao tráfico de seres humanos.

Para assumir responsabilidades de gestão no âmbito do Portugal 2020, a CIG celebrou com cada um dos Programas Operacionais um Contrato de Delegação de Competências, onde são definidas as responsabilidades e as áreas de intervenção. Neste âmbito a CIG assume a condição de organismo intermédio, conforme previsto no artigo 37º do modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), aprovado pelo Decreto-Lei 137/2014, de 12 de setembro.

As tipologias de operações abrangidas pelos contratos estão regulamentadas pela Portaria nº 97-A/2015, de 30 de março, que aprova o Regulamento Específico do Domínio da Inclusão Social e Emprego.

No Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego (POISE) enquadram-se nas Prioridades de Investimento: a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios no acesso ao emprego na progressão na carreira, na conciliação da vida profissional e privada e na promoção da igualdade de remuneração para trabalho igual; e a luta contra todas as formas de discriminação e promoção da igualdade de oportunidades.

Esta Estrutura de Missão é extinta pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 187/2023, de 22 de dezembro, que por sua vez, cria a Estrutura de Missão Igualdade Cidadania e Inclusão 2030.

6. **Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado (eBUPi):** Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2020, de 16 de junho, tendo tutela partilhada pelas áreas governativas da Justiça e do Ambiente, em articulação com a Coesão Territorial, e parceiros das diferentes áreas setoriais da Administração Pública.

A sua missão é garantir a expansão do sistema de informação cadastral simplificado, para agregar informação local e criar uma base de conhecimento relevante sobre o território português. Esta missão desdobra-se em 4 eixos: identificar e empoderar os proprietários, envolvendo-os de forma abrangente e relevante na partilha de conhecimento e das oportunidades de valorização do território português; criar sinergias para que as entidades e stakeholders partilhem, de forma colaborativa e consistente, a informação necessária para a gestão eficaz do território, facilitando a criação de novas soluções; desenvolver e iterar continuamente uma plataforma única, participativa e interoperável, que permite automatizar a recolha, processamento e partilha de dados, para gerar

conhecimento; inovar na simplificação de procedimentos relacionados com o registo da titularidade da propriedade rústica e restante quadro normativo aplicável.

Pretende-se com a criação desta Estrutura de Missão transformar o conhecimento do território em valor para o país, através da expansão do sistema de informação cadastral simplificado a todo o país.

Tal é possível ao implementar os procedimentos necessários a todos os municípios que não dispõem de informação cadastral, e integrando toda a informação existente dos restantes concelhos através da adoção de novas soluções tecnológicas e da experimentação de métodos inovadores, de modo a agilizar a identificação dos proprietários, propriedades e limites e aumentar o conhecimento e a partilha de informação sobre o território nacional.

A sua principal ferramenta para o cumprimento da sua missão é o Balcão Único do Prédio (BUPi) permite às pessoas proprietárias de prédios rústicos e mistos georreferenciar e registar gratuitamente as suas propriedades.

Apenas o registo garante os direitos sobre a propriedade e é obrigatório para a generalidade dos atos que implicam a transmissão da propriedade ou uma operação de estruturação fundiária, nomeadamente quando se quer comprar ou vender um terreno.

Esta Estrutura de Missão foi prorrogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2023, de 13 de janeiro, que, por sua vez, estabelece que a Estrutura de Missão termina o seu mandato em 31 de dezembro de 2025.

7. **Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030:** Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 54/2023, de 9 de junho, esta Estrutura tem por missão assegurar a gestão técnica e a coordenação da execução da iniciativa Portugal Inovação Social 2030, com o objetivo de desenvolver e dinamizar o empreendedorismo, a inovação social e investimento de impacto em Portugal, contribuindo para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em linha com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

A experiência pioneira portuguesa, com a iniciativa pública Portugal Inovação Social, criada no âmbito do Portugal 2020, demonstrou ser possível dinamizar um ecossistema de inovação social com políticas públicas que despertem o potencial empreendedor e incentivem o investimento. Tendo os bons resultados alcançados pela iniciativa Portugal Inovação Social sido também confirmados pela avaliação

independente realizada no âmbito do Portugal 2020, considerou o Governo que essa experiência devia ter continuidade e ser densificada no âmbito do Portugal 2030, aproveitando o conhecimento acumulado, as redes já criadas e a necessidade imperiosa de inovação e de parcerias intersetoriais para responder aos desafios coletivos mais críticos, atuais e futuros.

Dando continuidade à iniciativa Portugal Inovação Social, criada no âmbito do Portugal 2020, a iniciativa Portugal Inovação Social 2030 destina-se a entidades públicas e privadas, incluindo as entidades da economia social, que desenvolvam, capacitem, promovam ou apoiem projetos de inovação social, genericamente designados de Iniciativas de Inovação e Empreendedorismo Social.

A iniciativa Portugal Inovação Social 2030 irá concretizar-se com recurso aos seguintes instrumentos, sem prejuízo de outros que venham a ser criados para o efeito: capacitação para a Inovação Social; parcerias para a Inovação Social; centros para o empreendedorismo de impacto; títulos de impacto social; contratos de impacto social.

Esta resolução estabelece que o prazo de duração da Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030 coincide com o período de vigência do Portugal 2030, assim como determina que é extinta a Estrutura de Missão Portugal Inovação Social criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2014, de 16 de dezembro, na sua redação atual, sendo as respetivas atribuições e competências assumidas pela Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030, podendo os trabalhadores da antiga Estrutura de Missão recrutados nas modalidades de mobilidade e cedência de interesse público transitar para a nova Estrutura de Missão criada.

8. **Estrutura de Missão para Promoção das Acessibilidades:** Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2020, de 5 de fevereiro, com o objetivo de ser o órgão responsável por dar início aos trabalhos que vão conduzir à elaboração do Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade, um dos principais compromissos inscritos no Programa do XXII Governo Constitucional.

Entre as principais responsabilidades da Estrutura de Missão para a Promoção das Acessibilidades está a análise e implementação do relatório elaborado pela Comissão para a Promoção das Acessibilidades. Esse documento, tem como fim disponibilizar pela primeira vez, dados sobre a acessibilidade nos edifícios públicos em Portugal.

Cabe a esta Estrutura de Missão supervisionar a correção das lacunas identificadas no referido relatório, que analisou um total de 3.806 edifícios e que formula um conjunto de recomendações dirigidas aos serviços da Administração Central em matéria de criação de acessibilidades.

A Estrutura de Missão é ainda responsável por ministrar formação na área das acessibilidades, realizar manuais orientadores para a Administração Central e Local, expressar recomendações aos municípios em matéria de acessibilidades, prestar apoio ao Instituto Nacional para a Reabilitação e à Inspeção-Geral de Finanças no que toca à fiscalização do cumprimento das normas técnicas de acessibilidade ou prestar consultoria relativamente à efetivação de projetos.

Esta Estrutura de Missão foi criada com um mandato de três anos, tendo, porém, sido prorrogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-A/2023, de 3 de fevereiro, que estabelece que o seu mandato cessa a 31 de dezembro de 2026.

9. **Estrutura de Missão do Programa Nacional de Promoção de Sucesso Escolar (EM-PNPSE):** Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 23/2016, de 11 de abril, assume como ideia matricial a de que a condição natural da escola é o sucesso escolar de todos os alunos. Assenta a sua visão nos seguintes pressupostos: cada Escola detém conhecimento único na identificação das suas potencialidades e fragilidades por forma a assumir a liderança na criação e implementação de planos de ação estratégica (PAE) para melhoria da sua prática educativa; a conceção e implementação pela Escola de PAE para melhoria da sua prática educativa beneficia, para a sua máxima eficácia, do envolvimento de um largo número de parceiros da comunidade educativa; os processos de monitorização da implementação do PAE de cada Escola beneficiam de uma contínua prática de avaliação interna já instalada que deve ser continuamente reforçada com informações atualizadas sobre os principais indicadores de sucesso, de forma que cada Escola aprofunde os mecanismos de autorregulação que lhe permitem atingir as metas de sucesso claramente definidas.

Assim, considera a EM-PNPSE que cabe a cada Escola liderar pedagogicamente todo o processo de desenvolvimento de ações e medidas essenciais à melhoria do seu serviço educativo bem como aprofundar formas de diálogo facilitadoras de que recursos humanos e financeiros disponíveis nas instâncias nacionais, locais e regionais para a área da educação possam ser canalizados para ações complementares e convergentes à sua ação estratégica.

A aplicação prática da visão do PNPSE deu origem, entre 2016 e 2018, à criação de Planos de Ação Estratégica em 98% das Escolas elegíveis tendo-se conseguido, no final do biénio, reduzir as taxas de retenção no ensino básico em 29%.

De salientar que a práxis de criação de PAE pelas Escolas se tornou comum a partir de então (2016-18), como confirma o facto de 99,5% das unidades orgânicas terem concebido e implementado, em 2022-2023, Planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário (PDPSC) como resposta à recuperação das aprendizagens e à melhoria das vivências pessoais e interpessoais das crianças e jovens afetadas pela pandemia por Covid-19.

Esta Estrutura de Missão foi já prorrogada por duas vezes, Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2019, de 14 de agosto e posteriormente pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 80-B/2023, de 18 de julho, que estabelece que o seu mandato se prorroga por mais 2 anos letivos, ou seja, até ao fim do ano letivo 2024-2025.

- 10. Estrutura de Missão para o Licenciamento de Projetos de Energias Renováveis 2030 (EMER 2030):** Criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2024, de 26 de março, o governo reconhece os atrasos no licenciamento de parques eólicos e fotovoltaicos, bem com a deficiências do respetivo quadro legal, pelo que propõe agora a EMER 2030 como de forma a acelerar os projetos de energia renovável e garantir o cumprimento das metas do Plano Nacional de Energia e Clima 2030 (“PNEC”). A EMER 2030 deverá propor uma da simplificação do quadro jurídico e regulamentar dos projetos renováveis, numa reforma que já estava prevista no Plano de Recuperação e Resiliência.

Para este efeito, é dado, mandato à EMER 2030 para: Acelerar a concretização dos projetos de energias renováveis; Consolidar o quadro jurídico e regulamentar aplicável ao licenciamento destes projetos; Elaborar um manual de procedimentos sobre o licenciamento para autoconsumo de energias renováveis; Implementar o Balcão Único para o Licenciamento e Monitorização de Projetos de Energias Renováveis; Acompanhar os serviços de licenciamento na área da energia, capacitando-os com os recursos necessários; Emitir orientações técnicas de forma a garantir a articulação e o apoio técnico às equipas das unidades orgânicas da Direção-Geral de Energia e Geologia (“DGEG”) e da Agência Portuguesa do Ambiente (“APA”); Criar um calendário anual de atribuição de nova capacidade

para projetos de energias renováveis; Realizar ações de formação com técnicos de entidades da Administração Pública central intervenientes nos procedimentos de licenciamento destes projetos.

A EMER 2030 vem dar cumprimento a um dos marcos da reforma RP-C21-r48 - "*Reforma RP-C21-r48: Simplificação do quadro jurídico e regulamentar aplicável aos projetos de energias renováveis*" do PRR. Por esse motivo, a sua aprovação é urgente, inadiável e indispensável, não só para a concretização das políticas públicas de transição energética, cruciais à transformação da economia nacional, como também para o cumprimento do plano em apreço.

A EMER 2030 é dirigida por um presidente a designar pelo novo Governo e coadjuvada por uma comissão de acompanhamento coordenada pela DGEG e a APA. O mandato da EMER 2030 termina a 31 de dezembro de 2030.

### **3.2.COMISSÕES E GRUPOS DE TRABALHO OU DE PROJETO**

Conforme também já referido, a Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, admite ainda a criação de estruturas temporárias denominadas comissões e grupos de trabalho ou de projeto. Estas estruturas regem-se pelas regras aplicáveis às estruturas de missão, aplicando-se o regime previsto nos números 2 a 7 do mencionado artigo 28.º, com o preenchimento de todos os requisitos necessários para a criação de estruturas de missão, com as necessárias adaptações.

A regra especial encontra-se prevista no n.º 8 desse preceito normativo, no que respeita à formalização da sua criação, sendo-lhe exigida a aprovação por despacho conjunto do ministro ou ministros competentes e do Ministro das Finanças. Ou seja, nestas figuras ainda há uma diferença quanto ao requisito formal, pelo que "*A única nota que parece clara é que o nível de exigência, pelo menos, formal parece ser menor*"<sup>66</sup>.

A partilha de regime legal comum e a falta de distinção destas estruturas temporárias podem levar ao tratamento indistinto das mesmas, levando à desconsideração destas figuras tipificadas, ou ao seu uso indevido por desconformidade destas relativamente à

---

<sup>66</sup> Ricardo Pedro, *As estruturas de missão, em particular as autoridades de gestão*, cit. , p. 872-873.

missão e competências da estrutura, não sendo raro ver-se utilizar a mesma figura legal para realidades diferentes, inclusive pelo mesmo Governo<sup>67</sup>.

Em primeiro lugar, as comissões são estruturas temporárias criadas por despacho conjunto dos membros do governo competentes, em razão da matéria, com base na lei orgânica do Governo, e do ministro das Finanças (requisito formal diferente das estruturas de missão), aplicando-se, com as necessárias adaptações, os demais termos legais previstos para as estruturas de missão. A sua composição é habitualmente de carácter interministerial, com os seus membros designados pelos membros do Governo competentes, de forma representativa ou designativa, conforme o despacho constitutivo. Para além de trabalhadores e dirigentes públicos da Administração, estas comissões podem incluir personalidades de reconhecido mérito ou entidades dos restantes setores, nacionais ou internacionais.

Estas comissões são dotadas de competências fundamentalmente consultivas, funcionando como um fórum cooperativo ou participativo de preparação, monitorização ou avaliação de determinada temática de política pública.

Já os grupos são estruturas igualmente temporárias, cuja composição pode ser também representativa e designativa. O que as distingue essencialmente é que são estruturas de menor dimensão, tanto de alcance como de limite temporal, com uma composição mais pequena, e vocacionadas para a elaboração de estudos, pareceres e recomendações, seja em matéria de políticas, programas ou projetos públicos, políticos ou legislativos. Desta forma, a missão dos grupos de trabalho e de projeto é muito pormenorizada e esgota-se em um ou dois *outputs*, daí que a sua duração seja de poucos dias ou semanas e no máximo até 6 meses.

Ao contrário das estruturas de missão, as comissões e grupos de trabalho ou projeto, são estruturas, por definição, consultivas ou monitoras, não hierarquizadas, com preocupações representativas e de elevado mérito na sua composição, e denunciam

---

<sup>67</sup> Para o primeiro caso, ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2015, de 22 de janeiro (que cria "Equipa Técnica visando o estudo de um modelo de governação transversal ao subsistema da ADSE"), sob o XIX Governo Constitucional, e o DL n.º 251-A/201, de 17 de dezembro, no seu artigo 18.º, n.º 6 (que cria a "Unidade de Missão para a Valorização do Interior), da responsabilidade do XXI Governo. Para o segundo caso, ver a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2015, de 29 de junho (que cria a "Estrutura de Missão da Estratégia Integrada de Belém"), e ainda o Despacho n.º 6509/2017, publicado no DR, 2.ª série, de 27/07, relativo à Unidade de Missão para a Valorização do Interior cujo teor é de duvidosa legalidade em face do fundamento legal da Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2016 de 22 de janeiro (entretanto revogada), tendo ocorrido sob Governos Constitucionais XIX e XXI, respetivamente.

vocação não universalista, menos operativa, sendo prevalente a sua finalidade de análise ou consulta que está na origem do seu objeto de missão.

Estas estruturas temporárias desempenham um papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas, oferecendo uma plataforma para a colaboração interministerial e a participação de especialistas externos. No entanto, a falta de distinção clara entre elas e a possibilidade de seu uso indevido levantam preocupações quanto à eficácia e legitimidade de suas ações.

Para mitigar esses riscos, é essencial que haja uma clara definição das competências e responsabilidades de cada tipo de estrutura temporária, bem como um processo transparente de nomeação de seus membros. Além disso, é fundamental estabelecer mecanismos de prestação de contas e avaliação de desempenho para garantir que tais estruturas cumpram efetivamente as suas funções e contribuam para o desenvolvimento de políticas públicas informadas e eficazes. Essas medidas não só reforçam a transparência como promovem a adaptação das estruturas às reais necessidades do Estado e da sociedade.

Cumpra também salientar que, “*embora se fale com frequência em grupos de trabalho, grupos de missão e “task force” na Administração Pública, esta continua estruturada de modo taylorístico e weberiano*”<sup>68</sup> com as funções de trabalho individualmente atribuídas. Deste modo não deve haver confusão entre a figura dos grupos de trabalho ou de projeto criados por despacho, nos moldes do artigo 28.º, com os grupos de trabalho ou de missão criados dentro de uma estrutura já existente. Neste último caso, “*a estruturação e implementação de um projeto é entregue a uma determinada equipa constituída por trabalhadores de vários departamentos que se comprometem no mesmo objetivo*”<sup>69</sup>, tratando-se por isso, manifestamente, de um simples grupo de trabalho, e não de uma das estruturas que estão em análise nesta dissertação.

Em suma, as comissões, grupos de trabalho e grupos de projeto desempenham um papel valioso no processo de tomada de decisões governamentais, desde que sejam utilizados de forma adequada e transparente, respeitando os princípios da boa governança e do interesse público.

---

<sup>68</sup> J. A. Oliveira Rocha, *Gestão de Recursos Humanos e Direito da Função Pública.*, Coimbra, 2012, p. 114.

<sup>69</sup> *ibidem*

#### 4. CASO DE ESTUDO: ESTRUTURA DE MISSÃO “RECUPERAR PORTUGAL”

Um dos exemplos mais usuais de criação de estruturas temporárias, mais concretamente de Estruturas de Missão, para desenvolverem missões temporárias de gestão pública, prende-se com a prolixa utilização para a gestão e execução de fundos europeus.

O modelo de gestão e execução de fundos europeus ilustra, “*a partilha de funções entre a administração homogénea da União Europeia (composta pelas suas instituições, serviços e funcionários) e a administração dos Estados-membros - conceito de "administração mista" ou de "coexecução"*”<sup>70</sup>

Deste modo, as administrações de cada Estado-membro da UE funcionam como “*verdadeiras "administrações comuns" da União Europeia, gerindo a concessão e fiscalização da aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)*”<sup>71</sup> enquanto que a União Europeia programa e fixa as orientações estratégicas, de acordo regulamento europeus em vigor e os objetivos a atingir, e a fiscalizar o cumprimento das mesmas pelos Estados-membros.<sup>72</sup> Tendo em conta o princípio da autonomia procedimental administrativa, cada Estado-membro, deve adaptar as suas estruturas nacionais às necessidades de implementação do Direito da União Europeia.

Em Portugal, atribui-se a gestão dos fundos europeus às Autoridades de Gestão, que, funcionalmente e em nome, são Estruturas de Missão, com carácter temporário (apesar de nem sempre ser esse o caso)<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Miguel Prata Roque, *Direito Processual Administrativo Europeu*, Coimbra, 2011, p. 99-101.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>72</sup> Ricardo Pedro, *As estruturas de missão, em particular as autoridades de gestão*, cit. , p. 877.

<sup>73</sup> Em Espanha o Real Decreto n.º 36/2020. De 30 de dezembro “por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” estabeleceu no n.º 1 do seu artigo 30. que os projetos financiados pela União Europeia devem ser preferencialmente assegurados por pessoal do departamento ou do organismo encarregue da sua gestão. Sobre esta opção, Rafael Jiménez Asensio, *Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos)*, La Administración al Día, <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512075>, 2021, critica a opção porque nao contém solução para a necessidade de transversalidade de funcionamento dos serviços públicos. Escreve o autor o seguinte: “*Esta necesaria novedad organizativa se ha diseñado, sin embargo, con corto vuelo, pues no impone –como debiera ser lo apropiado- un modelo de transversalidad organizativa que rompa las costuras de la vieja Administración Pública departamental o divisional, sino que la ubicación de las llamadas “unidades administrativas de carácter provisional” se sitúa en el interior de cada uno de los departamentos ministeriales o consejerías autonómicas, sin que exista, hoy por hoy, la previsión de crear*

Desta forma, estabeleceu-se um modelo centralizado, para a gestão dos fundos europeus, que pressupõe a criação de estruturas de missão especificamente criadas para gerir cada programa orçamental, os chamados programas de execução setoriais, face a cada uma das matérias que vai ser alvo de investimento por dinheiro europeu. A par destas autoridades de gestão de setoriais, coexiste a Comissão Interministerial de Coordenação do Acordo de Parceria Portugal 2030, com funções de coordenação e de dinamização política, e a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., com funções de coordenação técnica, em matéria de fundos de coesão.<sup>74</sup>

Pegando num caso concreto, proponho-me a analisar algumas das características de uma das Estruturas de Missão para gestão de fundos europeus mais prominentes hoje em dia: a Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”.

O Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 04 de maio estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

Vislumbrando-se essencial um modelo de governação ágil, eficaz e transparente dos fundos europeus a atribuir a Portugal, o diploma em apreço estabeleceu que a coordenação técnica e a coordenação de gestão devem ser exercidas pela estrutura de missão “Recuperar Portugal” – encontrando-se as suas competências tipificadas no n.º 2 do artigo 6.º.<sup>75</sup>

Por sua vez, foi a Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 que criou a estrutura de missão “Recuperar Portugal”, cujo objetivo é *“promover a gestão e monitorização da execução e da concretização dos objetivos operacionais do PRR português, que se enquadra no NextGenerationEU, para o período de 2020-2026.”*

São assim estabelecidos os objetivos da «Recuperar Portugal», nomeadamente, a negociação e monitorização da execução do PRR (alínea a), do número 3) e a prática de

---

*unidades de proyecto de naturaleza transversal. La gestión presupuestaria departamental de los fondos extraordinarios europeos del Instrumento Europeo de Recuperación (los conocidos como fondos “Next Generation EU”)(9), que se diseñó como modelo estratégico en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, parece haber marcado ese modelo, que castra las potencialidades de trabajar por misiones, proyectos o programas de carácter transversal, y consolida una visión reduccionista en la introducción de prácticas de gestión innovadora aplicada a las estructuras organizativas, como ha expuesto la doctrina económica e institucional”.*

<sup>74</sup> Ricardo Pedro, *As estruturas de missão, em particular as autoridades de gestão*, cit. , p. 878-879.

<sup>75</sup> Acrescentando o n.º 1 do artigo 9.º que *“As reformas e investimentos do PRR são objeto de contratualização entre a estrutura de missão «Recuperar Portugal» e os beneficiários diretos ou intermediários e entre estes últimos e os respetivos beneficiários finais”.*

todos os “*atos necessários à prossecução da missão que lhe é conferida e à concretização dos objetivos fixados, bem como o exercício das competências que lhe venham a ser delegadas.*” (alínea j), do número 3) – disposição legal que permite concluir que a estrutura de missão “Recuperar Portugal” apresenta competências para praticar todos os atos administrativos necessários à prossecução dos seus objetivos, nomeadamente, adjudicações, porquanto há serviços e equipamentos que têm de ser adquiridos, uma vez que são imprescindíveis ao seu funcionamento.

Tendo por base a natureza jurídica da “Recuperar Portugal” e os diplomas legais suprarreferidos, é cabalmente afirmável que a mesma se configura como um órgão administrativo *ad hoc*, conforme referido, não inserido na estrutura orgânica normal dos departamentos ministrals e de caráter não permanente.

Apresenta-se como a entidade responsável pela coordenação técnica e pela coordenação de gestão da execução do Plano de Recuperação e Resiliência. Nesse sentido, pese embora a “Recuperar Portugal” *per si* não detenha personalidade jurídica, encontra-se inserida, em sentido orgânico e material, na administração direta do Estado, atuando em nome do Estado português, entidade com personalidade jurídica.

Visa executar tarefas cuja transversalidade, interdisciplinaridade ou conveniência de gestão integrada desaconselhem cometê-las às estruturas administrativas formais e permanentes.

Sendo necessário estabelecer um modelo de governação dos fundos europeus –uma estrutura orgânica, estratégica e operacional relativa ao acompanhamento e implementação do Plano de Recuperação e Resiliência para Portugal – atribuindo competências de gestão, monitorização, acompanhamento, avaliação, controlo e auditoria, foi criada a estrutura de missão “Recuperar Portugal”.

Para tanto, note-se que, não obstante a “Recuperar Portugal” configurar-se como um órgão inserido na administração direta do Estado (não sendo equiparável a uma pessoa coletiva de direito Público, nem a uma entidade administrativa independente) por força do Decreto-Lei n.º 29-B/2021 e da Resolução de Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 foi lhe atribuída competência no âmbito da coordenação técnica e da coordenação de gestão da execução do Plano de Recuperação de Resiliência, apresentando legitimidade para praticar todos os atos administrativos necessários à prossecução da sua missão.

O elenco de competências que a mesma apresenta não permite chegar a outra conclusão, sendo de evidenciar – nos termos do Decreto-Lei n.º 29-B/2021 – a competência para *“coordenar a execução das reformas e investimentos do PRR, assegurando a prossecução dos seus objetivos estratégicos e promovendo a monitorização e a concretização dos objetivos operacionais através de marcos e metas”* e o facto de as reformas e os investimentos do PRR serem objeto de contratualização entre a «Recuperar Portugal» e os beneficiários diretos ou intermediários.

Ademais, note-se que a alínea j) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 vai mais longe, porquanto fixa como um dos seus objetivos *“Praticar todos os atos necessários à prossecução da missão que lhe é conferida e à concretização dos objetivos fixados, bem como o exercício das competências que lhe venham a ser delegadas.”*.

Cumpre ainda salientar que a estrutura de missão “Recuperar Portugal”, nos termos do n.º 2 da Resolução de Ministros n.º 46-B/2021, apenas se encontra dependente do membro do Governo responsável pela área do planeamento, com possibilidade de delegação.

Ademais, nos termos do n.º 16 da Resolução de Ministros n.º 46-B/2021, o presidente e demais elementos da “Recuperar Portugal” – leia-se, presidente, vice-presidente e coordenadores de equipa de projeto – *“estão sujeitos aos deveres que impendem sobre os membros dos gabinetes, nos termos do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro, sem prejuízo da sua sujeição a outros deveres decorrentes do regime contratual aplicável.”* – evidenciando-se, assim, uma lógica de hierarquia.

Neste sentido, estabelece o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 11/2012 que:

*“1 - Os membros dos gabinetes desempenham as suas funções de acordo com as orientações e instruções do respectivo membro do Governo.*

*2 - Os membros dos gabinetes estão sujeitos aos deveres de diligência e sigilo sobre todos os assuntos que lhes sejam confiados ou de que tenham conhecimento por causa do exercício das suas funções, bem como aos deveres gerais decorrentes dos respectivos estatutos de origem.”*

Quanto ao papel da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. dir-se-á funciona como um serviço operacional, realizando operações práticas que permitem que a “Recuperar Portugal” realize os seus fins, porquanto, per si, não dispõe de recursos humanos suficientes e dos meios materiais indispensáveis – como tal, não se exige uma atuação dos seus órgãos, mas uma atuação dos seus serviços.

Em suma, o Estado português, no âmbito da sua margem de discricionariedade, apenas teve por objetivo mobilizar as formas organizacionais que entendeu adequadas à governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal, onde retirar autonomia à “Recuperar Portugal” inviabilizaria o modelo de governação criado pelo Decreto-Lei n.º 29-B/2021 – que permite uma governação ágil, eficaz e transparente dos fundos europeus. Sucede que as competências que são concedidas à “Recuperar Portugal”, e às demais autoridades de Gestão em geral, acabam por muitas vezes falhar no requisito da fundamentação que leva à sua criação, nomeadamente, quanto à inexistência de serviços necessários para a execução e gestão das medidas que pretende aplicar.

## **5. ESTRUTURA DE MISSÃO “RECUPERAR PORTUGAL” ENQUANTO ENTIDADE ADJUDICANTE**

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 criou a estrutura de missão «Recuperar Portugal», no seguimento das disposições constantes do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 04 de maio, que estabelece o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal no âmbito do Instrumento de Recuperação e Resiliência da União Europeia do NextGenerationEU, bem como no seguimento das disposições constantes do Regulamento (UE) 2021/241, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Sucedo que a estrutura de missão «Recuperar Portugal» não apresenta personalidade jurídica, suscitando-se, daí, questões relacionadas com o seu grau de autonomia.

Nesse contexto, pretendemos saber, em termos jurídicos, qual a sua margem de atuação, especialmente no que concerne à prática de atos administrativos de adjudicação.

Ademais, no âmbito do protocolo de colaboração institucional a celebrar com a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., também se vislumbra essencial esclarecer qual a natureza jurídica da estrutura de missão «Recuperar Portugal», as suas competências e margem de atuação.

Além do mais, é colocada em questão a viabilidade legal da alínea j) do ponto 3, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 apresentar a virtualidade de atribuir a referida competência à «Recuperar Portugal».

Vejamos.

### **5.1. Competência da «Recuperar Portugal» para adjudicar contratos, em nome do estado português**

2. Previamente, veja-se que a Administração Pública portuguesa se subdivide em duas vertentes:

- a) Administração Estadual;
- b) Administração Autónoma.

No que concerne à Administração Estadual, ensina Mário Aroso de Almeida<sup>76</sup> que: “... é, pois, em primeira linha, constituída pelos órgãos e serviços administrativos que integram a própria pessoa coletiva de direito público «Estado» e que, em princípio, se encontram estruturados na dependência hierárquica do Governo. Com efeito, o Governo é o órgão que, dentro da pessoa coletiva Estado é o principal responsável, nos termos dos artigos 182º e 199º da Constituição (CRP), pelo exercício da função administrativa (garantir a execução das leis, o funcionamento da Administração Pública e a satisfação das necessidades colectivas). Para o efeito, o Governo exerce um poder de direcção sobre o funcionamento da Administração directa do Estado...”.

Como oportunamente demonstrado, a estrutura de missão «Recuperar Portugal» é um órgão administrativo *ad hoc*, somente integrado na Administração directa do Estado<sup>77</sup> – integra a pessoa coletiva de direito público Estado.

Nesse sentido, o ponto 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, que cria a «Recuperar Portugal», define-a como a “... entidade responsável pela coordenação técnica e pela coordenação de gestão da execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)”.

Esclarecendo, no seu ponto 2, que somente “(...) fica na dependência do membro do Governo responsável pela área do planeamento, com possibilidade de delegação.”.

Quer-se com isto significar que entre a “Recuperar Portugal” e o Governo não se interpõe nenhum outro órgão, no âmbito da estrutura orgânica hierárquica – não ficando na dependência de (qualquer) outra entidade administrativa.

Dir-se-á, em certa medida, que a “Recuperar Portugal” assume-se, simultaneamente, como um órgão e como um serviço, isto é, a Estrutura de Missão constitui, quanto ao seu núcleo diretivo, “um centro institucional de poderes funcionais, que manifestam a vontade imputada ao Estado, desempenhando uma determinada missão/tarefa”<sup>78</sup> e na sua reduzida estrutura de recursos humanos de apoio um serviço que lhe está afeto.

---

<sup>76</sup> Mário Aroso de Almeida, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, cit. , p. 46.

<sup>77</sup> Importa, desde já, esclarecer que a «Recuperar Portugal» não é parte integrante da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P..

<sup>78</sup> Rodrigo Farinha, *O "contraente público" para efeitos do disposto no artigo 314.º do Código dos Contratos Públicos*, Revista de Contratos Públicos, 2023, 34, p. 155.

Assumindo-se, para todos os efeitos (e tendo por base uma equiparação meramente material), “*como um órgão máximo dos serviços da Administração Pública do Estado*”<sup>79</sup>, apenas dependente da subordinação hierárquica ao Governo.

É esta localização na estrutura orgânica hierarquizada do Estado que a equipara, de um ponto de vista material, a uma Direção-Geral (que ocupa idêntica posição na estrutura hierárquica), constituindo o principal traço de distinção entre as duas estruturas o carácter temporário da primeira e o carácter permanente da segunda.

É por essa razão que a Estrutura de Missão Recuperar Portugal, como a generalidade das Estruturas de Missão que têm sido criadas, apresenta competências próprias que, quando exercidas constituem a “última palavra” do Estado, sem prejuízo do sempre presente exercício dos poderes hierárquicos de que o Governo é titular.

É, precisamente, essa “*capacidade de praticar atos suscetíveis de produzir efeitos jurídicos imediatos na esfera jurídica dos seus destinatários – isto é, o poder de praticar um conjunto de atos administrativos definitivos que constitui a sua autonomia administrativa.*”<sup>80</sup>

Verificando-se, portanto, uma desconcentração de poderes, de modo a assegurar a celeridade e a eficiência das decisões do Estado-Administração – o que não prejudica a existência de uma estrutura hierárquica<sup>81</sup>, onde o Governo continua a ter o poder de direção<sup>82</sup>.

No que concerne às competências atribuídas à “Recuperar Portugal” importa atender, essencialmente, ao Código do Procedimento Administrativo (CPA), ao Decreto-Lei n.º 29-B/2021 e à Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021.

Estabelece o n.º 1 do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo que: “*A competência é definida por lei ou por regulamento e é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes, à suplência e à substituição.*”

O Governo, através do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 04 de maio, e através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 (que constitui um regulamento governamental,

---

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ao contrário do que sucede nos casos de desconcentração absoluta, em que são órgãos independentes.

<sup>82</sup> Como estabelece o ponto 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021.

dada a sua natureza normativa<sup>83</sup>) veio atribuir competências à estrutura de missão “Recuperar Portugal”.

O Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 04 de maio, estabeleceu o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do Plano de Recuperação e Resiliência, atribuindo expressamente competências à “Recuperar Portugal” no âmbito da coordenação técnica e da coordenação de gestão, nos termos do seu artigo 6.º.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 criou a estrutura de missão “Recuperar Portugal”, porquanto o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal prevê a referida estrutura como a (única) entidade que promove a coordenação técnica e a gestão do PRR.

Veio, assim, o Governo, através da Resolução em apreço, estabelecer expressamente que a estrutura de missão “Recuperar Portugal” é a entidade competente para promover a gestão e monitorização da execução e da concretização dos objetivos operacionais do PRR português – fixando um conjunto de objetivos a prosseguir.

Se, por um lado, os suprarreferidos diplomas legais, atributivos de competência, são claros quanto aos objetivos da “Recuperar Portugal” e respetiva discricionariedade de atuação, por outro lado, é igualmente evidente a atribuição dos poderes/competências necessários à respetiva prossecução, pois essa atribuição constitui a razão de ser da própria criação deste órgão temporário.

Sendo que, uma dessas competências é, necessariamente, a relativa à aquisição de bens e serviços. De outro modo, seria inevitável concluir pela inutilidade da “Recuperar Portugal”.

Sendo que, o modelo utilizado foi claramente o de delimitar o âmbito de competências do órgão por reporte aos objetivos cuja prossecução lhe foi atribuída, numa perspetiva que encara as competências (poderes funcionais) como instrumentos de realização de finalidades de interesse público.

Ademais, também não se teria estipulado que o papel da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. se subsumia, tão-só, ao mero apoio logístico e administrativo e ao mero suporte dos encargos decorrentes da criação e funcionamento da “Recuperar Portugal”.

---

<sup>83</sup> Tendo por base o artigo 112.º e artigo 199.º, al. g) da CRP e o 138.º do CPA.

Ainda assim, importa voltar a enquadrar juridicamente a “Recuperar Portugal” e evidenciar algumas das suas competências.

Atendendo ao plano das relações jurídicas externas, importa esclarecer que os órgãos administrativos constituem simples unidades de formação e manifestação da vontade das pessoas coletivas e da respetiva atuação (atuação em que assume especial relevância os seus serviços).

São, como tal, os órgãos (com o apoio dos serviços que lhe estão afetos) que, em representação da pessoa coletiva, atuam e estabelecem as relações jurídicas com as demais entidades.

As pessoas coletivas de direito público têm a seu cargo a prossecução de certos e determinados fins, ou seja, atribuições<sup>84</sup>.

Daí que, Diogo Freitas do Amaral tenha definido “competência” como um conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas coletivas públicas.

Transpondo o precedente para o caso em apreço, a pessoa coletiva de direito público é o Estado e a “Recuperar Portugal” assume-se como o órgão administrativo que atua em seu nome – não sendo necessário (seria mesmo contra-natura) que o órgão administrativo apresente personalidade jurídica.

Daí que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 – enquanto ato normativo com natureza regulamentar, o qual, como estabelece o artigo 36.º, n.º 1 do CPA, pode atribuir competências aos órgãos administrativos – tenha criado a “Recuperar Portugal”, densificando as suas competências, por reporte aos fins objetivos que deveria prosseguir.

Quer-se com isto demonstrar que, sendo a competência dos órgãos da Administração Pública determinada por lei ou regulamento, não se nega, nem tão pouco se ignora, que é fundamental respeitar o princípio da legalidade da competência.

A competência não se presume, sendo que, em regra, um órgão não apresenta competência se a lei ou o regulamento não a conferir de forma expressa e inequívoca – é o que se denomina por competência explícita.

---

<sup>84</sup> Não se deve esquecer, conforme já referido, que o Estado é uma pessoa coletiva de direito público de fins gerais, dedicando-se à prossecução de finalidades públicas genericamente definidas na lei.

Nesta senda, note-se que as competências que a Administração Pública exerce com fundamento numa norma legal que autoriza genericamente a agir, configuram a atribuição legal de competência de forma explícita – é o que sucede no caso de estudo que apresento.

Isto é, a competência não se encontra especificamente definida nos seus pressupostos ou conteúdos, mas, não obstante, os atos praticados surgem ao abrigo de uma norma de competência que existe e observa as devidas formalidades legais.

Como tal, a “Recuperar Portugal” apresenta competência para adquirir bens e serviços, praticando atos de adjudicação em nome da pessoa coletiva de direito público onde se encontra inserida – leia-se, o Estado português.

O Decreto-Lei n.º 29-B/2021 consagra expressamente, no seu artigo 1.º, que o referido diploma visa estabelecer a “*estrutura orgânica relativa ao exercício das competências de gestão estratégica e operacional, acompanhamento, monitorização e avaliação, controlo, auditoria, financiamento, circuitos financeiros e sistema de informação de reporte e transmissão dos dados à Comissão Europeia*”.

O Decreto-Lei n.º 29-B/2021 estabelece expressamente, no seu artigo 6.º, que o órgão de coordenação técnica, de monitorização e de gestão<sup>85</sup> é a estrutura de missão “Recuperar Portugal”.

O Decreto-Lei n.º 29-B/2021 estabelece expressamente, no seu artigo 9.º, que a contratualização das reformas e dos investimentos com beneficiários do Plano de Recuperação e Resiliência ocorre entre a “Recuperar Portugal” e os beneficiários diretos ou intermediários e entre estes últimos e os respetivos beneficiários finais.

O Decreto-Lei n.º 29-B/2021 estabelece expressamente, no seu artigo 10.º, que os financiamentos do PRR recebidos da União Europeia a título de subvenções a fundo perdido constituem receita do Orçamento de Estado proveniente de fundos europeus, devendo ser disponibilizados à ordem da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. – nada mais.

Estabelecendo, ainda e expressamente, que o papel da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. é proceder aos pagamentos dos financiamentos a título de subvenções aos beneficiários diretos ou intermediários do PRR, mediante solicitação da “Recuperar Portugal”.

---

<sup>85</sup> Veja-se a epígrafe do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

E estabelecendo expressamente que é a “Recuperar Portugal” quem emite ordens de pagamento em cumprimento dos contratos celebrados com os referidos beneficiários.

O facto da contratualização das reformas e dos investimentos com beneficiários do Plano de Recuperação e Resiliência ocorrer entre a «Recuperar Portugal» e os beneficiários – e não entre a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. – permite reforçar o grau de autonomia da “Recuperar Portugal” e, conseqüentemente, o facto de a aquisição de bens e serviços também ocorrer entre a “Recuperar Portugal” e a entidade cocontratante.

Por seu turno, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, nos termos do n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, nos termos da alínea g) do artigo 199.º da CRP e nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 04 de maio – artigo que estabelece as competências da “Recuperar Portugal” – vem fixar os objetivos da “Recuperar Portugal”.

Por outras palavras, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 vem expressamente densificar as competências do órgão administrativo “Recuperar Portugal”<sup>86</sup>.

Das diversas alíneas contempladas, tendo por base a questão que nos foi colocada, importa salientar o facto de lhe competir<sup>87</sup> a implementação de um sistema de gestão e controlo interno e praticar todos os atos necessários à prossecução da missão que lhe é conferida e à concretização dos objetivos fixados.

Ademais, nos termos do seu ponto 12, vem determinar expressamente que a “Recuperar Portugal” funciona sob a responsabilidade do presidente e exerce as competências que por este lhe sejam delegadas<sup>88</sup>.

Já no que concerne à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., a Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 determina, expressamente, mas tão-só, que a mesma suporta os encargos orçamentais decorrentes da criação e o apoio logístico e administrativo decorrente da criação e funcionamento da “Recuperar Portugal”<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Não se olvide que os órgãos não apresentam atribuições.

<sup>87</sup> Ser um dos seus objetivos/fins.

<sup>88</sup> O que evidencia uma lógica de distribuição de competências típica de um órgão colegial.

<sup>89</sup> Para tanto, uma vez que a atuação da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. se subsume ao mero apoio, o ponto 18 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 estabelece que a mesma é “...dotada dos respetivos recursos financeiros provenientes de verbas do Orçamento de Estado”. A opção foi, como é habitual em relação aos órgãos temporários, criar uma estrutura de serviços de apoio o menor possível, conseguindo tal desiderato através do apoio de serviços permanentes ao exercício da função do órgão temporário.

Em face do exposto, não obstante o facto de nenhum dos diplomas legais utilizar a exata expressão “*aquisição de bens e serviços, assumindo a qualidade de entidade adjudicante*”, a “Recuperar Portugal” tem competências para tanto.

Em primeiro lugar, em nenhum momento está contemplado que a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. assume outro papel que não o de mero apoio logístico e administrativo à “Recuperar Portugal” e respetivos encargos orçamentais.

Em segundo lugar, é expressamente previsto que a «Recuperar Portugal» apresenta competências para praticar todos os atos necessários à prossecução da missão que lhe é conferida.

Ainda assim, sem prejuízo de no caso em análise a competência ter sido atribuída de forma explícita, importa salientar que a questão em apreço sempre se ultrapassaria por aplicação da outra forma de atribuição legal de competências, vigente no ordenamento jurídico português, que é a atribuição da competência de forma implícita.

É que, o modo de atribuição legal da competência pode assumir duas formas: a competência explícita e a competência implícita.

Sobre estes dois tipos de competência, não é demais recordar os doutos ensinamentos de Diogo Freitas do Amaral<sup>90</sup>. O referido autor esclarecia que “*Diz-se que a competência é «explícita» quando a lei a confere por forma clara e directa; pelo «contrário, é «implícita» a competência que apenas é deduzida de outras determinações legais ou certos princípios gerais do Direito público, como por ex. «quem pode o mais pode o menos»; «toda a lei que impõe a prossecução obrigatória de um fim permite o exercício dos poderes minimamente necessários para esse objectivo»*”

Assim, no que concerne à competência implícita, esta subsume-se ao conjunto de competências que não estão expressamente definidas em determinado preceito legal, mas, ainda assim, é possível inferi-las das restantes normas atributivas de competência – mesmo não se encontrando expressamente previstas em normas jurídico-administrativas<sup>91</sup>.

Aqui chegados, tendo por base o conceito jurídico de “competência” aqui desenvolvido e sendo a “Recuperar Portugal” o órgão administrativo, integrante da pessoa coletiva de

---

<sup>90</sup> Diogo Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I, cit. , pág. 645.

<sup>91</sup> Seja por existir uma funcionalidade conexas com uma competência explícita ou por decorrer de uma consequência normal de uma outra competência.

direito público Estado, aquele que tem competência para praticar todos os atos necessários à prossecução da sua missão, carece de qualquer fundamento legal afirmar que não apresenta competências para decidir contratar e autorizar despesas.

Se, por um lado, estamos perante um diploma legal que atribui competências de forma explícita – através de lei e regulamento – por recurso a previsões legais que autorizam genericamente a agir, por outro lado, mesmo que assim não fosse entendido, sempre se diria que estaríamos numa situação de atribuição de competências de forma implícita – o que não se vislumbra necessário.

Neste enquadramento e reforçando o que já havia sido demonstrado, estabelece o n.º 1 do artigo 73.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) que: *“A adjudicação é o acto pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas.”*

Na mesma senda, estabelece o artigo 278.º do CCP que: *“Na prossecução das suas atribuições ou dos seus fins, os contraentes públicos<sup>92</sup> podem celebrar quaisquer contratos administrativos, salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer.”*

Não obstante o artigo 2.º do CCP estatuir que as entidades adjudicantes – onde se insere o Estado – têm de apresentar personalidade jurídica<sup>93</sup>, o n.º 1 do artigo 36.º do CCP prevê que: *“O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última.”*

Ora, o órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar e, conseqüentemente, o órgão competente para a decisão de contratar e adjudicar, é a “Recuperar Portugal”, que atua em nome do Estado português – sendo certo que quem gere o orçamento é a “Recuperar Portugal” e o papel da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. é prestar o devido apoio e operacionalizar as transações efetuadas, dispondo de recursos humanos e serviços para tanto.

---

<sup>92</sup> Nos termos da alínea a), do n.º 1, do artigo 3.º do CCP são contraentes públicos as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º do CCP, onde se encontra o Estado.

<sup>93</sup> Refira-se, porém, que, não obstante, em rigor, as entidades adjudicantes serem as pessoas coletivas contratantes, na prática diária surgem identificadas com entidades adjudicantes os órgãos com competência para a adjudicação (em especial no caso do Estado), por serem estes que o representam no respetivo procedimento pré-contratual.

Em reforço do precedente, o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho (Regime Jurídico Realização Despesas Públicas e da Contratação Pública) estabelece que:

*“1 - São competentes para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços as seguintes entidades:*

- a) Até 20000 contos, os directores-gerais ou equiparados e os órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa;*
- b) Até 40000 contos, os órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, com ou sem personalidade jurídica;*
- c) Até 750000 contos, os ministros;*
- d) Até 1500000 contos, o Primeiro-Ministro;*
- e) Sem limite, o Conselho de Ministros.*

*2 - As despesas devidamente discriminadas incluídas em planos de actividade que sejam objecto de aprovação ministerial podem ser autorizadas:*

- a) Até 30000 contos, pelos directores-gerais ou equiparados e pelos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa;*
- b) Até 60000 contos, pelos órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, com ou sem personalidade jurídica.*

*3 - As despesas relativas à execução de planos ou programas plurianuais legalmente aprovados podem ser autorizadas:*

- a) Até 100000 contos, pelos directores-gerais ou equiparados e pelos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa;*
- b) Até 200000 contos, pelos órgãos máximos dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, com ou sem personalidade jurídica;*
- c) Sem limite, pelos ministros e pelo Primeiro-Ministro.”*

Estatui o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que: *“Os serviços e organismos dispõem de créditos inscritos no Orçamento do Estado e os seus dirigentes são competentes para, com carácter definitivo e executório, praticarem actos necessários à autorização de despesas e seu pagamento, no âmbito da gestão corrente.”*

E, finalmente, estabelece o artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que:

*“1 - A competência para autorizar despesas é atribuída aos dirigentes dos serviços e organismos, na medida dos poderes de gestão corrente que detiverem e consoante a sua natureza e valor, sendo os níveis de competência referidos no n.º 2 do artigo 4.º e os limites máximos definidos pela forma prevista no n.º 3 do mesmo artigo.*

*2 - A competência a que se refere o número anterior pode ser delegada e subdelegada.”.*

Note-se que o Decreto-Lei n.º 197/99, de 08 de junho, teve por objetivo simplificar procedimentos, garantir a concorrência e assegurar a boa gestão dos dinheiros públicos, como estabelece o seu preambulo.

E não se olvide que o artigo 17.º do referido Decreto-Lei, na senda do estabelecido no Código dos Contratos Públicos, vem definir a competência para autorizar despesas dentro da própria pessoa coletiva de direito público, atendendo aos seus órgãos e serviços.

Por outras palavras, dentro da própria pessoa coletiva de direito público, o Decreto-Lei em apreço vem definir até onde vai a competência de cada órgão administrativo para autorizar despesas – em função dos montantes em questão.

Onde se evidencia uma lógica de descentralização, para não saturar o membro do Governo responsável pela área do planeamento com despesas consideradas de menor volume.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho, permite reforçar o entendimento que a competência para a autorização de despesas pertence ao presidente da “Recuperar Portugal”, competindo ao referido órgão administrativo a verificação dos requisitos relacionados com a economia, eficiência e eficácia<sup>94</sup>.

Assim, atento o teor dos diplomas legais inerentes à constituição do órgão administrativo temporário aqui em análise e a toda a construção jurídica precedentemente realizada, é inevitável concluir que o presidente da “Recuperar Portugal” se enquadra no disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

E, por conseguinte, é o membro competente – dentro do órgão “Recuperar Portugal” - para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços – adjudicando contratos, em nome do Estado Português, com vista à prossecução da missão que lhe é conferida.

---

<sup>94</sup> Requisitos previstos na alínea c), do n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho.

Aqui chegados, em primeiro lugar, sempre se dirá que, em termos meramente estruturais, se pode equiparar o presidente da “Recuperar Portugal” à figura do Diretor-Geral.

Não se deve esquecer que a estrutura de missão “Recuperar Portugal” – órgão administrativo *ad hoc*, previsto na Lei que estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado – é dirigida pelo presidente, pelo vice-presidente e por quatro coordenadores, funcionando sob a responsabilidade do primeiro<sup>95</sup>.

Como tal, é facilmente perceptível a equiparação funcional, em termos de vinculação e margem de atuação, entre o presidente e a figura de Diretor-Geral<sup>96</sup>.

No que concerne às estruturas de missão, estabelece o n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que: “*A prossecução de missões temporárias que não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes pode ser cometida a estruturas de missão, criadas por resolução do Conselho de Ministros.*”

Do referido preceito legal pode entender-se que uma estrutura de missão constitui um órgão temporário, integrado na administração direta do Estado, criado com o objetivo de prosseguir determinada missão, sendo, para tanto, fixados um conjunto de objetivos/competências – sem as quais não conseguiriam cumprir a missão que justificou a sua criação.

Por seu turno, no que concerne à Direção-Geral, ensinava Marcello Caetano<sup>97</sup> que “*A Direcção-Geral ou Inspecção-Geral é [...] a unidade de especialização de serviços a que pode chamar-se departamento, compreendendo subunidades na sede do Ministério e, por vezes, outras dispersas pelo território com competência local. Está a cargo de um director-geral, ou inspector-geral, imediatamente subordinado ao Ministro*”.

Veja-se que uma Direção-Geral, entidade que também se integra na administração direta do Estado, assume-se como uma unidade de especialização de serviços, que também prossegue os objetivos/missões que lhe forem fixados.

Ademais, a estrutura de missão “Recuperar Portugal”, como precedentemente demonstrado, é dirigida pelo presidente, funcionando sob responsabilidade do mesmo –

---

<sup>95</sup> Assim estabelece o ponto 4 e 12 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021.

<sup>96</sup> Entidade que dirige uma Direcção-Geral.

<sup>97</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, I, *cit.*, pág. 282.

sem prejuízo de a mesma se encontrar dependente do membro do Governo responsável pela área do planeamento, com possibilidade de delegação.

Já uma Direção-Geral funciona sob a responsabilidade de um Diretor-Geral, competindo-lhe dirigir e coordenar os serviços, através do exercício de funções de autoridade – sem prejuízo de a mesma se encontrar dependente do Ministro do respetivo Ministério.

Como tal e em face do exposto, pese embora a estrutura de missão não apresentar a mesma natureza jurídica de uma Direção-Geral, assim como a figura do presidente não corresponder à figura do Diretor-Geral, ambas as entidades – o presidente da “Recuperar Portugal” e um Diretor-Geral – são equiparáveis em termos estruturais<sup>98</sup>, para o fim que aqui se pretende: autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços.

Ao que acresce, em segundo lugar, o facto de a “Recuperar Portugal” se configurar como o órgão máximo do serviço que presta, apresentando autonomia para praticar todos os atos necessários à prossecução da missão que lhe foi conferida e à concretização dos objetivos fixados – através da atribuição de um poder de execução.

Ora, no caso da “Recuperar Portugal” foi-lhe expressamente atribuída competência para praticar todos os atos necessários à prossecução da sua missão – o que implica a competência para adquirir bens e serviços – sem prejuízo de existir legislação que venha, a posteriori, estabelecer limites para autorizar despesas, como mecanismo que limita a discricionariedade da atividade do órgão administrativo, ao mesmo tempo que estabelece uma descentralização de poderes dentro da pessoa coletiva de direito público, por forma a não saturar os órgãos/ serviços do governo com despesas de locação e aquisição de bens e serviços de menor dimensão.

Por decorrência lógica, a estrutura de missão “Recuperar Portugal” é o órgão competente para praticar atos de adjudicação, em nome da pessoa coletiva de direito público que integra: o Estado português.

E a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., como serviço operacional, suporta os encargos orçamentais e o apoio logístico e administrativo decorrente da criação e funcionamento da “Recuperar Portugal”, uma vez que essa não apresenta instalações próprias e recursos humanos suficientes para prosseguir a sua missão – verificando-se, portanto, uma verdadeira articulação funcional.

---

<sup>98</sup> Em certa medida, poderá afirmar-se que uma estrutura de missão se assemelha a uma Direção Geral temporária.

Ademais, não se olvide que o órgão competente para autorizar despesas não tem (imperativamente) de apresentar um orçamento próprio, mas, tão-só, rúbricas orçamentais para gerir, que se destinam à concretização de fins/competências que ao mesmo foram atribuídas<sup>99</sup>.

Uma contabilidade analítica assenta numa divisão de centro de custos – por exemplo, por departamentos – onde se criam unidades contabilísticas para registar receitas e despesas, permitindo que o “órgão de gestão” tenha uma maior perceção, em tempo real, das contas e dos investimentos realizados e/ou a realizar.

Podendo, ainda, prever-se um orçamento (em sentido material), incluído, atento os contornos do caso em concreto, no orçamento da entidade que presta o apoio administrativo e logístico – leia-se, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P..

Assim, dir-se-á que de um ponto de vista material ou substantivo a “Recuperar Portugal” apresenta um “orçamento próprio” à sua disposição, onde a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. somente se encarrega de proceder aos respetivos pagamentos, mediante a sua solicitação.

Neste enquadramento, a “Recuperar Portugal”, como órgão administrativo, poderá não apresentar, em termos formais, um orçamento próprio, mas apresenta um enquadramento orçamental suficientemente denso, proveniente de verbas do Orçamento de Estado, que visam suportar os encargos decorrentes com a sua criação e operacionalização – que passa, nomeadamente, pela aquisição de bens e serviços, pelo apoio logístico e pelo apoio administrativo necessário ao seu funcionamento.

Verbas essas concedidas (ou a conceder) diretamente à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., enquanto entidade administrativa que presta o apoio necessário à «Recuperar Portugal», possibilitando ao órgão administrativo temporário – que, devido à sua natureza, não tem uma estrutura de serviços que permita operacionalizar o referido – prosseguir as suas competências/fins nos exatos termos em que se exige.

De todo o modo sempre se diga que terá que ser a realidade orçamental e contabilística a adequar-se à natureza e regime jurídico da Estrutura de Missão “Recuperar Portugal” e não o contrário.

---

<sup>99</sup> O que pressupõe que a entidade competente para autorizar a despesa deva estar munida de todas as informações contabilísticas necessárias à concretização do ato administrativo pretendido.

Através de consulta ao Portal Base<sup>100</sup> podemos verificar que, até à presente data, a estrutura de missão “Recuperar Portugal”, já celebrou 72 contratos como entidade adjudicante<sup>101</sup>

Aqui chegados, importa, por fim, evidenciar que o exposto na neste capítulo – a qualificação da estrutura de missão “Recuperar Portugal” como entidade adjudicante – não é uma situação isolada e muito menos atípica.

Dos diversos exemplos que seria possível trazer à colação, cumpre atender, em primeiro lugar, à Estrutura de Missão Portugal Digital, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 31/2020 – que apresenta um conteúdo idêntico ao da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, que criou a “Recuperar Portugal”.

Ora, a estrutura de missão Portugal Digital, até à presente data, já celebrou 38 contratos como entidade adjudicante<sup>102</sup>.

Em segundo lugar, também a estrutura de missão para a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia em 2021 (PPUE2021) celebrou 328 (trezentos e vinte e oito) contratos como entidade adjudicante<sup>103</sup>.

Em suma, quer-se com isto demonstrar que carece de qualquer fundamento legal sustentar que a «Recuperar Portugal», enquanto órgão administrativo inserido na Administração direta do Estado, não apresenta competência para atuar como entidade adjudicante, em nome do Estado português.

## **5.2.A prática do concreto ato administrativo de adjudicação**

---

<sup>100</sup> O portal dos contratos públicos, denominado Portal BASE, destina-se a divulgar informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos, de acordo com o previsto no artigo 2.º do DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou e republicou o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro. O portal tem por função essencial centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, configurando um espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, permitindo assim o seu acompanhamento e monitorização.

<sup>101</sup> Cfr. Portal Base: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=entidades&id=4633909>

<sup>102</sup> Cfr. Portal Base: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=entidades&id=3862351>

<sup>103</sup> Cfr. Portal Base: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=entidades&id=3580034>

Nos termos do n.º 1 do artigo 73.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), “A adjudicação é o acto pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas.”

Na mesma senda, estabelece o artigo 278.º do CCP que: “Na prossecução das suas atribuições ou dos seus fins, os contraentes públicos<sup>104</sup> podem celebrar quaisquer contratos administrativos, salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer.”

Sucede que, tendo por base o artigo 2.º do CPP, as entidades adjudicantes – onde se insere o Estado – têm de apresentar personalidade jurídica.

Não obstante, estabelece o n.º 1 do artigo 36.º do CCP que: “1 - O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última.”

Ora, para o desenvolvimento das suas missões, as entidades adjudicantes dispõem de várias possibilidades – no que concerne à formação de contratos, a forma mais comum é o procedimento de adjudicação em seu nome e através dos seus órgãos.

Clarifica Pedro Costa Gonçalves<sup>105</sup>, no âmbito do lançamento de procedimento de adjudicação, que “Como se compreende, ao CCP não cabe indicar o órgão de cada entidade adjudicante com competência para decidir contratar: é à lei orgânica ou estatutária da entidade adjudicante que cabe fornecer essa indicação; neste sentido, o n.º 1 do artigo 36.º deve ser interpretado como uma «norma facilitadora» ou de «esclarecimento», mas não como preceito de atribuição de uma competência nova aos órgãos competentes para autorizar despesas. No silêncio do CCP, sempre se haveria de entender que a competência para a decisão de contratar (nos contratos que geram despesas) cabe ao órgão competente para autorizar a despesa. Mas, claro, na medida em que a lei orgânica da entidade adjudicante estabelece um outro regime (v.g., atribuindo a competência para decidir contratar a órgão diferente do competente para autorizar a despesa), é esse regime específico que se aplica. Por outro lado, há inúmeras entidades adjudicantes (v.g., entidades privadas, como sociedades comerciais ou

---

<sup>104</sup> Nos termos da alínea a), do n.º 1, do artigo 3.º do CCP são contraentes públicos as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º do CCP, onde se encontra o Estado.

<sup>105</sup> Pedro Costa Gonçalves, *Direito dos Contratos Públicos*, 1, 5.ª ed., Coimbra, 2021, pp. 371 e 372.

*associações) que não dispõem de um órgão especificamente competente, nos termos da lei, para «autorizar despesa», caso em que o n.º 1 do artigo 36.º não tem aplicação.*

*Ao órgão competente para a decisão de contratar, o CCP – aqui sim, o CCP – atribui um vastíssimo elenco de competências, que abrangem, de um modo genérico, todas as decisões da responsabilidade da entidade adjudicante proferidas no contexto da formação de um contrato público. [...] O conceito de órgão adjudicante identifica, pois, o órgão decisor, ou seja, o órgão da entidade adjudicante competente para tomar as decisões principais ou fundamentais do procedimento de adjudicação, desde a decisão de contratar para satisfazer uma certa necessidade até à decisão de adjudicação.”.*

Ora, não obstante a “Recuperar Portugal” configurar-se como um órgão inserido na administração direta do Estado – não sendo equiparável a uma pessoa coletiva de direito Público, nem a uma entidade administrativa independente – por força do Decreto-Lei n.º 29-B/2021 e da Resolução de Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 foi-lhe atribuída competência no âmbito da coordenação técnica e da coordenação de gestão da execução do Plano de Recuperação de Resiliência, apresentando legitimidade para praticar todos os atos administrativos necessários à prossecução da sua missão.

O elenco de competências que a mesma apresenta não permite chegar a outra conclusão, sendo de evidenciar – nos termos do Decreto-Lei n.º 29-B/2021 – a competência para “*coordenar a execução das reformas e investimentos do PRR, assegurando a prossecução dos seus objetivos estratégicos e promovendo a monitorização e a concretização dos objetivos operacionais através de marcos e metas*” e o facto de as reformas e os investimentos do PRR serem objeto de contratualização entre a “Recuperar Portugal” e os beneficiários diretos ou intermediários.

Ademais, note-se que a alínea j) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 vai mais longe, porquanto fixa como um dos seus objetivos “*Praticar todos os atos necessários à prossecução da missão que lhe é conferida e à concretização dos objetivos fixados, bem como o exercício das competências que lhe venham a ser delegadas.*”.

Por decorrência lógica, tendo por base os diplomas legais que criaram a “Recuperar Portugal” e tendo por base a sua natureza jurídica, embora em nome do Estado português, é possível concluir que será o órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar e, conseqüentemente, o órgão competente para a decisão de contratar e adjudicar.

Aqui chegados, cumpre ainda salientar que a estrutura de missão “Recuperar Portugal”, nos termos do n.º 2 da Resolução de Ministros n.º 46-B/2021, apenas se encontra dependente do membro do Governo responsável pela área do planeamento, com possibilidade de delegação.

Ademais, nos termos do n.º 16 da Resolução de Ministros n.º 46-B/2021, o presidente e demais elementos da «Recuperar Portugal» – leia-se, presidente, vice-presidente e coordenadores de equipa de projeto – “estão sujeitos aos deveres que impendem sobre os membros dos gabinetes, nos termos do Decreto-Lei n.º 11/2012, de 20 de janeiro, sem prejuízo da sua sujeição a outros deveres decorrentes do regime contratual aplicável.” – evidenciando-se, assim, uma lógica de hierarquia.

Neste sentido, estabelece o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 11/2012 que:

*“1 - Os membros dos gabinetes desempenham as suas funções de acordo com as orientações e instruções do respectivo membro do Governo.*

*2 - Os membros dos gabinetes estão sujeitos aos deveres de diligência e sigilo sobre todos os assuntos que lhes sejam confiados ou de que tenham conhecimento por causa do exercício das suas funções, bem como aos deveres gerais decorrentes dos respectivos estatutos de origem.”.*

Em suma, é possível esclarecer que a estrutura de missão “Recuperar Portugal” apresenta competência para a prática de atos administrativos de adjudicação, em nome do Estado Português<sup>106</sup>.

Pese embora não detenha personalidade jurídica, atento a todos os diplomas legais precedentemente evidenciados, vislumbra-se o órgão competente para proferir a decisão final do procedimento de contratação pública, selecionando a melhor proposta apresentada.

Tudo sem prejuízo da dependência que apresenta perante o membro do Governo responsável pela área do planeamento.

Já no que concerne à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. cumpre salientar que a “Recuperar Portugal” não se encontra dependente de qualquer decisão ou parecer

---

<sup>106</sup> Neste sentido também Rodrigo Farinha, *O "contraente público" para efeitos do disposto no artigo 314.º do Código dos Contratos Públicos, cit.*, p. 155.

que daí advir, não existido nenhuma norma legal que permita sustentar o contrário – como agora se demonstrará.

### **5.3.O papel da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.**

Finalmente, cumpre clarificar qual o papel que a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. apresenta.

A suprarreferida entidade configura-se como um instituto público dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio.

Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 compete-lhe assegurar, em articulação com a estrutura de missão “Recuperar Portugal” e com o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças, a interação e os contactos com a Comissão Europeia durante o período de execução do Plano de Recuperação e Resiliência.

Ademais, compete-lhe, tão-só, suportar os encargos orçamentais e o apoio logístico e administrativo decorrentes da criação e funcionamento da «Recuperar Portugal» –para tanto, é dotada de recursos financeiros provenientes de verbas do Orçamento de Estado.

Note-se que o apoio administrativo e logístico que a mesma deve prestar permite inseri-la no modelo de Governação do Plano de Recuperação e Resiliência, a nível da coordenação técnica e de monitorização – embora apresente um carácter secundário, na medida em que somente lhe compete o apoio administrativo e logístico à estrutura de missão “Recuperar Portugal”.

Já ao nível do cumprimento das obrigações e requisitos previstos no Regulamento (UE) 2021/241 a única referência realizada no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021 ocorre na alínea h) do n.º 2, competindo à estrutura de missão “Recuperar Portugal” promover *“a avaliação dos resultados do PRR, articulando com a Agência, I.P., e com o GPEARI, no âmbito das respetivas competências.”*

Por fim, a última demonstração do seu carácter auxiliar encontra-se prevista nos n.ºs 1 e 2, do artigo 10.º, do suprarreferido Decreto-Lei:

*“1 - Os financiamentos do PRR recebidos da União Europeia a título de subvenções a fundo perdido constituem receita do Orçamento do Estado proveniente de fundos europeus, devendo ser disponibilizados à ordem da Agência, I. P., em conta bancária específica criada na Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, E. P. E. (IGCP, E. P. E.), para financiar projetos aprovados no PRR, sendo essa receita reconhecida nas entidades beneficiárias a que se refere o número seguinte, sem prejuízo do estabelecido no n.º 4.*

*2 - Cabe à Agência, I. P., mediante solicitação da estrutura de missão «Recuperar Portugal», proceder aos pagamentos dos financiamentos a título de subvenções aos beneficiários diretos ou intermediários do PRR.”*

Como precedentemente clarificado, a «Recuperar Portugal» vislumbra-se um órgão temporário e extraordinário e, como tal, necessita de um serviço que preste o apoio logístico e administrativo necessário ao cumprimento dos seus deveres.

O n.º 18 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021 é claro quando estabelece que o apoio logístico e administrativo tem na sua base o funcionamento da “Recuperar Portugal”.

Quer-se com isto demonstrar que o papel da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. é acessório, na medida em que somente visa colmatar as dificuldades existentes do facto da estrutura de missão não deter instalações próprias, recursos humanos suficientes e personalidade jurídica – daí a redação do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 29-B/2021.

Neste sentido, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P funciona como um serviço executivo que disponibiliza a sua estrutura e recursos à “Recuperar Portugal” – verificando-se uma verdadeira articulação funcional.

Recorde-se que o modelo de governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal através do PRR teve em vista a criação de uma nova estrutura administrativa temporária, sem prejuízo de se delegarem algumas responsabilidades a uma estrutura administrativa permanente e já existente – a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P..

Assim, no caso concreto, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. configura-se como o serviço executivo<sup>107</sup> que concede apoio logístico e administrativo à «Recuperar Portugal».

Como ensinava Marcello Caetano<sup>108</sup> “... a personalidade jurídica é uma qualidade que permite a certas realidades, ou substratos, actuar no mundo do direito. Mas esses substratos têm de dispor de uma organização e esta não pode consistir unicamente em órgãos que exprimam a vontade imputável à pessoa: tem de compreender instrumentos de estudo e de execução onde os colaboradores dos órgãos, ou agentes, disponham dos meios materiais indispensáveis à eficiência das tarefas que lhes são pedidas no sentido de serem realizados os fins da entidade que servem. Assim nascem os serviços administrativos que podem ser definidos como organizações permanentes de actividades humanas ordenadas para o desempenho regular das atribuições de certa pessoa colectiva de direito público sob a direcção dos respectivos órgãos.”

Transpondo o suprarreferido ensinamento para o caso, veja-se que a pessoa coletiva de direito público é o Estado, o órgão competente para desempenhar as suas atribuições é a “Recuperar Portugal” e o apoio logístico e administrativo encontra-se a cargo da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. – disponibilizando os seus serviços.

Dir-se-á que a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., embora seja uma pessoa coletiva, funciona como um serviço operacional, realizando operações práticas que permitem que a “Recuperar Portugal” realize os seus fins, porquanto, per si, não dispõe de recursos humanos suficientes e dos meios materiais indispensáveis – como tal, não se exige uma atuação dos seus órgãos, mas uma atuação dos seus serviços.

Em suma, o Estado português, no âmbito da sua margem de discricionariedade, apenas teve por objetivo mobilizar as formas organizacionais que entendeu adequadas à governação dos fundos europeus atribuídos a Portugal, onde retirar autonomia à «Recuperar Portugal» inviabilizaria o modelo de governação criado pelo Decreto-Lei n.º 29-B/2021 – que permite uma governação ágil, eficaz e transparente dos fundos europeus.

---

<sup>107</sup> Neste sentido, veja-se o n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004.

<sup>108</sup> Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, I, cit. , p. 237.

## 6. ESTRUTURA DE MISSÃO “RECUPERAR PORTUGAL” ENQUANTO ENTIDADE EMPREGADORA

Como vimos, as estruturas de missão respondem a necessidades transitórias e transversais da Administração Pública enquanto organização. Desse ponto de vista, esta é uma incompatibilidade estrutural entre o conceito de Função Pública enquanto elemento subjetivo da Administração Pública e esta forma de organização, porquanto as relações de emprego público tendente a responder às necessidades de continuidade da prestação pública (vr. artigo 11.º da LTFP) ainda que prevejam modalidades de vínculos de natureza temporária, nomeadamente o contrato a termo certo e a comissão de serviço. No entanto, a estabilidade das relações laborais na Administração Pública está ligada ao princípio da continuidade dos serviços públicos, garantindo que as funções essenciais do Estado sejam desempenhadas de forma consistente e sem interrupções indesejadas.

As estruturas de missão para preencherem as suas necessidades de recursos humanos tem assim de recorrer a formas de mobilidade ou contratação a termo, o que permite responder à natureza temporária das tarefas atribuídas.

Quanto ao n.º 4 do artigo 28.º da Lei 4/2004, de 15 de janeiro, dispõe que as estruturas de missão não podem constituir relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado, devido à sua natureza temporária, sendo assim uma limitação decorrente da transitoriedade das missões. Esta limitação decorre da transitoriedade das missões, já que este regime “*teve como finalidade criar condições à Administração Pública para recrutar e manter os recursos humanos necessários à prossecução dos seus fins, consagrando (...) o carácter transitório das funções a desempenhar pelo pessoal a contratar segundo o regime do contrato de trabalho a termo certo e a excecionalidade do recurso a este tipo de contrato*”<sup>109</sup>.

Como afirma Ana Fernanda Neves, “*a relação de emprego público é uma relação jurídica especialmente duradoura, medianamente evolutiva e não dinâmica*”<sup>110</sup>. Ou seja, o vínculo de emprego público estabelece-se com o pressuposto da permanência e estabilidade na ocupação do cargo, aspetos que não se coadunam com a temporalidade

---

<sup>109</sup> Cfr., Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 19 de outubro de 2016, Processo n.º 2413/12.6TTLSB.L2-4.

<sup>110</sup> Ana Fernanda Neves, *A mobilidade funcional na função pública*, Lisboa, 2003, p. 7.

das estruturas de missão. Não obstante, a mesma está sujeita a modificações objetivas e subjetivas.

O regime geral de mobilidade dos trabalhadores encontra-se nos artigos 92.º a 100.º da LTFP, nos termos destas disposições a existência de um posto de trabalho vago é uma condição de possibilidade da mobilidade, o que reforça a importância da necessidade concreta e temporária para que a mobilidade seja acionada.

A mobilidade é, em regra, temporária, pois, para além de um certo período de tempo, redundando numa ocupação de um posto de trabalho, ocupação que não deve ocorrer com preterição da possibilidade de disputa dos mesmos pelos interessados<sup>111</sup>. Conforme refere o artigo 97.º da LTFP, a mobilidade tem em regra a duração máxima de 18 meses, “*regressando o trabalhador à sua situação jurídico-funcional inicial no término da mobilidade*”<sup>112</sup>.

No entanto, a mobilidade pode ser (logo de início) definitiva, operando-se de imediato o recrutamento, nomeadamente, a mudança de categoria/carreira ou do órgão/serviço da Administração em que se presta funções ou de ambos. Ou pode ter origem numa situação jurídica provisória que vem a consolidar-se na ordem jurídica.

Inicialmente, esta consolidação definitiva da mobilidade não estava prevista na Lei n.º 12-A/2008, nem na versão inicial da LTFP. A atual redação do artigo 99.º-A, prevê agora a possibilidade de consolidação definitiva de mobilidade intercarreiras dentro do mesmo órgão ou serviços ou entre dois órgãos ou serviços.

Alguns autores, como João Canelas Duro, criticam este preceito, entendendo que esta consolidação da mobilidade tem por base “*a decisão discricionária de um dirigente, permitindo-se assim defraudar a obrigatoriedade dos procedimentos concursais*”<sup>113</sup>.

Em sentido inverso, outros autores, como Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar assumem uma posição contrária, afirmando que mesmo que a mobilidade se consolide, não “*se estará perante uma violação do princípio constitucional da igualdade de acesso à Função*

---

<sup>111</sup> *Direito do emprego público local*, Braga, 2020, p. 463.

<sup>112</sup> Aleida Vaz de Carvalho, *A relação jurídica de emprego público - Contributo para o estudo e sistematização da relação jurídica de emprego público, e, em especial, de contrato de trabalho em funções públicas*, Coimbra, 2021, p. 471.

<sup>113</sup> João Canelas Duro, *A consolidação da mobilidade entre postos de trabalho na administração pública*, in *Direito das Relações Laborais na Administração Pública*, 2018, p. 485.

*Pública*”<sup>114</sup>. Referem que o princípio da igualdade não impede que haja tratamentos diferenciados, desde que estas medidas de diferenciadoras não sejam arbitrárias.

A acrescentar a esta posição, Aleida Vaz de Carvalho refere que a “*a existência do instituto da mobilidade justifica-se para tornar mais flexível a gestão de recursos humanos*” pelo que se também tivesse de haver sempre procedimentos concursais para a mobilidade, esta “*deixaria de fazer sentido*”.<sup>115</sup>

No âmbito da LTFP, a mobilidade pode ser considerada como o mecanismo jurídico que permite ao trabalhador desempenhar funções, a título transitório, no mesmo ou em diferente órgão ou serviço, sem necessidade de processo de recrutamento. Nos termos dos critérios gerais do n.º 1 do art.º 92.º, ocorre quando haja conveniência para o interesse público, designadamente quando a economia, a eficácia e a eficiência dos órgãos ou serviços o imponham. Carece de fundamentação e, em regra, depende da aceitação do trabalhador.

O recurso a outros regimes laborais é limitado, em função do quadro de recursos humanos estabelecido na resolução instituidora, assim como termos previstos para as modalidades de vinculação na mesma. Para efeitos de exercício de funções, é admissível prever a sua realização ao abrigo dos regimes de comissão de serviço, contrato de trabalho a termo, cedência de interesse público, ou mesmo do contrato de prestação de serviço. Deste modo, a vigência destes regimes de vinculações laborais é limitada à duração definida na resolução constitutiva da estrutura, cessando automaticamente com o seu fim, isto é, caducando.<sup>116</sup>

Os trabalhadores públicos das estruturas de missão estão sujeitos ao SIADAP, nos termos da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, na redação atual, pelo que aos dirigentes superiores é devida a subscrição da respetiva carta de missão, outorgada no momento da nomeação, pelo membro do Governo competente e pelo titular de cargo de direção máxima (nos termos do artigo 2.º do SIADAP e artigo 28.º da LTFP). Por este instrumento contratual, com efeitos laborais e gestionários, entre outros, os dirigentes máximos

---

<sup>114</sup> Paulo Veiga Moura/Cátia Arrimar, *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º, Coimbra, 2014, p. 350.

<sup>115</sup> Aleida Vaz de Carvalho, *A relação jurídica de emprego público - Contributo para o estudo e sistematização da relação jurídica de emprego público, e, em especial, de contrato de trabalho em funções públicas*, cit., pp. 473-474.

<sup>116</sup> Cfr. Decreto-Lei. n.º 34/2018, de 15 de maio, que aprova os termos da nomeação dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, certo ou incerto, ou de prestação de serviços para execução de trabalho subordinado, nos programas operacionais, nos organismos intermédios e no órgão de coordenação dos fundos europeus, tradicionalmente organizados em estruturas de missão.

assumem um compromisso de gestão explícito no qual são definidos os objetivos, quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício, cujo cumprimento é objeto de prestação de contas no final do mandato ou sempre que solicitado pelo respetivo membro do Governo ou responsável mandatado.

Este entendimento é confirmado por Ricardo Pedro, quando afirma que “*é permitida a constituição de estruturas de missão sem que daí resulte (ex novo) quaisquer relações jurídicas de emprego público e, por outro, podem constituir-se relações jurídicas de emprego público por tempo determinado*”.<sup>117</sup>

Para a prossecução das missões que lhes são atribuídas, o n.º 5 do artigo 28.º prevê que as estruturas de missão são dirigidas por responsáveis livremente designados e exonerados pelos membros do Governo responsáveis pela respetiva tutela. Estes cargos de direção constam obrigatoriamente do respetivo ato estatutário, de carácter normativo, da entidade temporária, assim como o seu grau e qualificação.

Este n.º 5 também define que os responsáveis por estas estruturas exerçam as respetivas funções em comissão de serviço (nos termos do disposto no artigo 6.º n.º 3, alínea c), da LTFP). Estes dirigentes podem recorrer à mobilidade geral e para recrutamento dos trabalhadores nos termos da lei e dentro do número fixado na resolução.

Esta modalidade encontra a sua regulação no artigo 9.º da LTFP, no qual se explicita o âmbito restritivo de aplicação deste regime, estando aqui incluído o exercício de cargos não inseridos em carreiras, “designadamente” cargos de dirigentes. No entender de Aleida Vaz de Carvalho<sup>118</sup>, “*a comissão de serviço é a modalidade a aplicar*”, pois “*não se integrando o exercício de funções transitórias em carreiras, (...) não é às funções para as quais se aplica a nomeação transitória ou às funções para as quais se aplica o contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, (...) que poderá aplicar-se a comissão de serviço*” concluindo que esta só servirá para cargos não inseridos em carreiras, ou seja, para serem exercícios de forma transitória.

---

<sup>117</sup> Cfr. artigo 6.º n.º 4, da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprovou a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, quando se refere a “termo resolutivo”. Ricardo Pedro, *As estruturas de missão, em particular as autoridades de gestão*, cit., p. 871.

<sup>118</sup> Aleida Vaz de Carvalho, *A relação jurídica de emprego público - Contributo para o estudo e sistematização da relação jurídica de emprego público, e, em especial, de contrato de trabalho em funções públicas*, cit., pp. 384-385.

A redação o já referido número 5 do artigo 28.º contém duas normas bem distintas: a primeira que identifica a forma de designação dos órgãos máximos da estrutura de missão, e a segunda que prevê os instrumentos para a contratação de trabalhadores subordinados.

Essa separação em duas disposições distintas dentro do mesmo número demonstra uma clara intenção de abordar aspetos específicos e fundamentais para o funcionamento da estrutura de missão.

A primeira norma estabelece as diretrizes para a nomeação dos órgãos de liderança ou gestão máxima, delineando assim a estrutura de governança da entidade. Por outro lado, a segunda norma aborda os procedimentos e instrumentos necessários para a contratação de trabalhadores subordinados, o que inclui questões como recrutamento, seleção, contrato de trabalho e outras formalidades relacionadas à gestão de recursos humanos.

Importa dar nota da situação das entidades que tem como missão a gestão de fundos europeus, ao longo dos últimos ciclos de financiamento da União Europeia, como o Portugal 2020 pela proximidade com a temática em análise. Na verdade, o governo português adotou regimes específicos para garantir a continuidade e eficiência da gestão dos fundos comunitários, com todas as características, em matéria de pessoal, das estruturas de missão. Contudo, atenta a duração dessas estruturas de missão os respetivos recursos humanos foram objetivo de regularização como se tratassem de vínculos por tempo indeterminado. Este processo foi operacionalizado pelo Decreto-Lei n.º 34/2018, de 15 de maio que possibilitou a integração dos trabalhadores que atuavam em funções temporárias ou com contratos de prestação de serviços para o Portugal 2020 através de vínculos contratuais por tempo indeterminado<sup>119</sup>. A medida visou assegurar estabilidade, aproveitando a experiência acumulada dos trabalhadores ao longo dos projetos, e, assim, melhorar a continuidade na execução dos fundos europeus.

---

<sup>119</sup> O Decreto-Lei n.º 34/2018, de 15 de maio, veio proceder à integração dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas a termo resolutivo, certo ou incerto ou de prestação de serviços para a execução de trabalho subordinado no âmbito dos Programas operacionais e organismos intermédios do Portugal 2020 em mapas de pessoal e mediante contrato de trabalho por tempo indeterminado.

Os trabalhadores dos programas operacionais foram integrados, num primeiro momento do processo, num mapa de pessoal específico da Agência para o Desenvolvimento e Coesão (Agência I.P.) nos termos dos artigos 8.º e 6.º do referido Decreto-Lei n.º 34/2018.

Do ponto de vista da alteração legislativa operada pelo Decreto-Lei n.º 34/2018 podemos concluir o seguinte:

a) Os trabalhadores da Administração Pública que prestam serviço nos programas operacionais e cujos vínculos laborais foram regularizados para contrato de trabalho em funções públicas por tempo indeterminado passaram a ter como empregador público estruturas permanentes da Administração Pública;

b) Os trabalhadores a que se refere a alínea anterior integram o mapa de pessoal das respetivas entidades para onde transitaram;

No ciclo de financiamento atual, correspondente ao Portugal 2030 (2021-2027), não há uma norma de integração semelhante para trabalhadores temporários. O Decreto-Lei n.º 20-A/2023, de 22 de março, estabelece o quadro geral de aplicação dos fundos para este período, mas sem prever a transição para contratos permanentes. Outro exemplo, o Decreto-Lei n.º 84/2023, de 4 de outubro, ajusta normas para a Agência para o Desenvolvimento e Coesão e apoia a execução dos novos fundos, mas novamente sem previsão de estabilidade permanente para contratos temporários, o que contrasta com a política adotada para o Portugal 2020.

A situação é semelhante na gestão dos fundos do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), implementado através da Estrutura de Missão "Recuperar Portugal." Esta estrutura, conforme já referido, foi criada especificamente para a execução do PRR, que é um programa de carácter transitório, destinado a impulsionar a recuperação económica pós-pandemia até a conclusão das suas metas. Dessa forma, os vínculos contratuais adotados pela Estrutura de Missão são essencialmente temporários, refletindo a natureza limitada do programa.

Dentro da Estrutura de Missão "Recuperar Portugal," a maioria dos trabalhadores é contratada sob contratos a termo resolutivo, que são contratos temporários associados à execução das metas do PRR e que podem ser renovados, mas sem qualquer expectativa de permanência após o término do programa. Para cargos de chefia e coordenação, como direção de equipas ou coordenação de projetos específicos, utiliza-se o regime de comissão de serviço, que é comum para posições de direção e estabelece vínculos temporários, geralmente com uma remuneração específica e limitada ao período de duração das funções. Finalmente, há também a possibilidade de acordos de mobilidade, nos quais funcionários de outras entidades públicas podem ser temporariamente destacados para a Estrutura de Missão, mantendo o vínculo de origem e retornando ao órgão inicial após o término do contrato de mobilidade.

Assim, embora a experiência de ciclos anteriores tenha permitido a integração de trabalhadores temporários mediante vínculos por tempo indeterminado, a gestão dos fundos do PRR, através da Estrutura de Missão "Recuperar Portugal," optou por modelos contratuais que, pela sua natureza transitória, não preveem vínculos duradouros na Administração Pública.

Essa opção favorece vínculos contratuais temporários (a termo resolutivo) e flexíveis, como comissões de serviço e mobilidade, sem a criação de estabilidade para esses

profissionais. Com isso, embora a Estrutura de Missão "Recuperar Portugal" seja fundamental para a recuperação económica e social do país, os trabalhadores alocados a essa estrutura encontram-se numa posição de precariedade em relação a outros trabalhadores com vínculo de emprego público que atuam na gestão de fundos comunitários em programas como o Portugal 2020. Esta situação revela uma certa contradição nas formas de atuação da Administração Pública, embora revele uma ponderação entre os interesses temporários daquele e a combate à precariedade laboral no emprego público.

Na verdade, este modelo pode ser visto como uma forma de evitar vínculos permanentes, com a inerente redução de custos estruturais com pessoal com o objetivo de facilitar a gestão temporária, mas que deixa esses trabalhadores sem acesso à estabilidade. Com esta decisão, o governo privilegia uma flexibilidade que, embora eficiente do ponto de vista administrativo, pode ser criticada pela falta de garantias e pela precariedade associada à contratação laboral temporária.

A organização distinta das disposições sublinha a preocupação com a transparência e a clareza na divisão de competências e processos administrativos, princípios essenciais para assegurar a eficiência e *accountability* das estruturas temporárias da Administração Pública.

Deste modo, as estruturas de missão na Administração Pública são formas organizacionais transitórias destinadas a responder a necessidades específicas e de curta duração, em contraste com o vínculo de emprego público, que tradicionalmente é estável e permanente. A natureza temporária dessas estruturas exige que os recursos humanos sejam geridos com flexibilidade, utilizando-se contratos a termo, mobilidade temporária e comissões de serviço, sem estabelecer vínculos permanentes.

Essas estruturas dependem de um regime jurídico específico para atender às suas necessidades temporárias de trabalhadores, assegurando que a Administração Pública mantenha a continuidade dos serviços essenciais sem comprometer o princípio de igualdade e a transparência dos processos de recrutamento. A regulamentação clara sobre a nomeação de dirigentes e os processos de contratação contribui para a eficiência e responsabilidade dessas missões, ao mesmo tempo em que respeita o caráter temporário e flexível da sua organização.

## CONCLUSÕES

Feita a exposição acerca do regime jurídico desta figura e dos diversos exemplos que dela existem no nosso ordenamento jurídico, temos assistido a um incremento de estruturas temporárias, nomeadamente, de Estruturas de Missão.

Temos como exemplos já referidos: (i) Estrutura de Missão para o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020); (ii) Estrutura de Missão para a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (PPUE 2021); (iii) Estrutura de Missão para a Sustentabilidade do Programa Orçamental da Saúde (EM-SPOS); (iv) Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC); (v) Estrutura de Missão para a Igualdade de Género; (vi) Estrutura de Missão para a Expansão do Sistema de Informação Cadastral Simplificado (eBUPi); (vii) Estrutura de Missão Portugal Inovação Social 2030; (viii) Estrutura de Missão para Promoção das Acessibilidades; (ix) Estrutura de Missão do Programa Nacional de Promoção de Sucesso Escolar (EM-PNPSE); e (x) Estrutura de Missão para o Licenciamento de Projetos de Energias Renováveis 2030 (EMER 2030).

Este incremento representa uma abordagem distinta em relação às soluções hierárquicas tradicionais da administração pública. Independentemente da sua forma jurídica, é de notar que as Estruturas de Missão visam garantir a eficácia de um objetivo temporário ou efémero, adaptando-se rapidamente a circunstâncias atuais e garantindo uma resposta ágil às missões e projetos que necessitam ser implementados, sem as limitações típicas das estruturas burocráticas convencionais. A flexibilidade e capacidade de mobilização de recursos de forma autónoma são dois dos seus pontos fortes, que as tornam especialmente eficazes em situações de urgência ou inovação administrativa.

No contexto da Administração Estadual Direta, as Estruturas de Missão representam uma forma tangível de gestão por missão, inserida no quadro das formas de organização administrativa previstas na legislação portuguesa. O reconhecimento legal dessas entidades ressalta a importância de adaptar a gestão pública às demandas específicas de projetos temporários, oferecendo uma alternativa viável às estruturas administrativas convencionais. Contudo, a carência de critérios mais rigorosos para sua criação pode levar a uma proliferação não controlada, comprometendo a eficácia da administração direta como um todo.

Conforme foi ressaltado, afigura-se importante destacar que as Estruturas de Missão não devem ser confundidas com soluções de gestão por projetos. Embora ambas possam ser utilizadas para alcançar objetivos específicos, as Estruturas de Missão possuem uma abordagem mais abrangente, muitas vezes envolvendo uma gama mais ampla de atividades e recursos do que um único projeto.

Enquanto as estruturas permanentes da Administração Pública podem realizar projetos específicos, as Estruturas de Missão destacam-se pela sua temporariedade e foco na prossecução de uma missão específica dentro de um prazo determinado, que nem sempre, porém, consegue ser cumprido. A ausência de uma limitação concreta para a prorrogação dessas estruturas tem conduzido a alargamentos sucessivos de duração, o que enfraquece o caráter temporário que as caracteriza.

Ao adotar uma abordagem orientada por missão, as Estruturas de Missão representam um desvio do modelo burocrático tradicional de funcionamento do serviço público. Em vez de seguir procedimentos padronizados e hierarquias rígidas, essas entidades são impulsionadas pela busca de resultados concretos e pela flexibilidade na utilização de recursos e tomada de decisões.

No entanto, é importante destacar que as Estruturas de Missão não são necessariamente alinhadas com os princípios do New Public Management, particularmente no que diz respeito à gestão por objetivos, pois sua ênfase está na realização de uma missão específica dentro de um contexto determinado.

Para além de sua aplicação na Administração Estadual Direta, a utilização das Estruturas de Missão poder ser estendida a outros entes da Administração Pública, nomeadamente à Administração Indireta e Local. Esse alargamento poderia ser realizado com critérios pré-definidos para garantir a sua aplicabilidade eficaz e evitar sobreposição de funções com outras entidades administrativas, estando dependente de norma geral que habilite esta solução.

A flexibilidade e adaptabilidade dessas entidades tornam-nas adequadas para lidar com uma variedade de desafios e demandas em diferentes áreas governamentais, oferecendo uma alternativa viável às estruturas administrativas convencionais.

Ao considerar a aplicabilidade das Estruturas de Missão em outras vertentes da Administração Pública, a administração pública estadual pode explorar novas formas de

promover uma gestão mais eficaz e orientada para resultados em todos os níveis do governo.

Esta proliferação de estruturas de missão pode levar a um desvirtuamento dos motivos que originalmente levaram à criação deste mesmo instrumento de governação. Conforme foi exposto, uma das características essenciais que está na génese desta figura é o seu carácter temporário.

Porém, como também foi referido, embora esta duração limitada seja fulcral para a realização dos objetivos e programas que se propõem abordar, acontece que também está prevista a sua prorrogação, que, desde que fundamentada, não tem um limite claro na lei.

Assim sendo, sucessivos Governos Constitucionais tem-se aproveitado deste regime para evitar as limitações relativas às restantes estruturas permanentes da Administração Direta do Estado. Isto sucede porque conforme resulta do número 5 do artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, os regimes de contratação e nomeação dos membros das estruturas de missão, assim como o seu quadro remuneratório, estão sujeitos ao seu exercício “*em comissão de serviço e podem recorrer a mobilidade geral*”.

Sucede que cada vez mais, as Resoluções de Conselho de Ministros que criam as estruturas de missão tem vindo a equipará-las aos gabinetes governamentais, podendo desta forma os seus dirigentes beneficiar do seu estatuto remuneratório e do seu quadro de pessoal.<sup>120</sup>

A utilização desta figura, conforme salienta Miguel Prata Roque, leva à multiplicação de “*(putativas) "estruturas de missão", como instrumento de "fuga ao Direito Administrativo"*”<sup>121</sup>. Ou seja, estas estruturas de missão, que são criadas por Resolução de Conselho de Ministros, também falham ao outro requisito fundamental que deveria estar na sua origem: “*não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes.*”

Ao analisar a redação deste trabalho, e depois verificar as Resoluções que criam estas estruturas, torna-se difícil alcançar o que se entende como a impossibilidade de as missões

---

<sup>120</sup> A título de exemplo, ver o § 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016 de 18 de agosto que alterou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2015, de 23 de dezembro (posteriormente alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48-B/2017 de 31 de março) que criou a estrutura de missão para capitalização das empresas e, o § 4, alínea d) da Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/2017, de 19 de abril que criou a estrutura de missão "Portuga In"(cuja missão reside na atração de investimento estrangeiro decorrente do Brexit) (Cfr. Miguel Prata Roque, *Tratado de Governação Pública*, I, Lisboa, 2021, p. 197).

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 197.

destas estruturas não poderem ser desenvolvidas pelos serviços da Administração Direta do Estado já existentes. O que nos leva de novo à questão anteriormente lançada quanto à verdadeira motivação para a criação das sucessivas estruturas de missão do nosso ordenamento jurídico.

Conforme salienta Ricardo Pedro<sup>122</sup>, a multiplicação de estruturas de missão tem vindo muito associada à matéria de gestão dos fundos europeus. É o caso da Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, de 4 de maio, a mesma tem como objetivo “*promover a gestão e monitorização da execução e da concretização dos objetivos operacionais do PRR português, que se enquadra no NextGenerationEU, para o período de 2020-2026.*”.

São assim estabelecidos os objetivos da “Recuperar Portugal”, nomeadamente, a negociação e monitorização da execução do PRR (alínea a), do número 3) e a prática de todos os “*atos necessários à prossecução da missão que lhe é conferida e à concretização dos objetivos fixados, bem como o exercício das competências que lhe venham a ser delegadas.*” (alínea j), do número 3) – disposição legal que permite concluir que a estrutura de missão “Recuperar Portugal” apresenta competências para praticar todos os atos administrativos necessários à prossecução dos seus objetivos.

Apesar de os Fundos decorrentes do plano “Recuperar Portugal” terem uma dimensão consideravelmente superior aos prévios fundos comunitários, decorrentes das dificuldades criadas pela pandemia do SARS-COV-2 e os efeitos económicos decorrentes da mesma, poderíamos sempre questionar se não seria de criar uma estrutura com uma “missão” permanente de gestão dos fundos europeus, tendo em atenção a natureza plurianual e periódica dos programas financeiros europeus, mas que na prática, poderiam ser geridos e aplicados pela mesma entidade, de carácter permanente, inserida na Administração Direta do Estado, tendo em conta “*a evidente continuidade de políticas públicas e que a competência dos Estados-membros para gerir e aplicar fundos europeus seja permanente e (pelo menos, tendencialmente) perene*”.<sup>123</sup>

Em suma, embora se devam reconhecer as vantagens que este instrumento de governação, previsto na Lei n.º 4/2004, traz para a flexibilização da Administração Direta do Estado e a agilidade do seu funcionamento e gestão, importa não perder de vista que a

---

<sup>122</sup> Ricardo Pedro, *As estruturas de missão, em particular as autoridades de gestão*, cit. , p. 867

<sup>123</sup> Miguel Prata Roque, *Tratado de Governação Pública*, I, cit. , pp. 198-199

proliferação de estruturas temporárias, sem a devida fundamentação para a sua existência, pode desvirtuar a razão de ser deste serviço.

A Administração Pública deve pautar-se pela procura das melhores soluções para o seu funcionamento, e se por um lado, a criação de estruturas temporárias pode gerar um modelo mais eficaz e atrativo para a prossecução de missões de suporte à decisão política ou à gestão pública, por outro lado, podem desvalorizar as estruturas permanentes da Administração em troca de se procurar oferecer melhores condições de trabalho e remuneratórias, por referência aos vínculos de emprego público, e ainda maior agilidade no recrutamento de recursos especializados na Função Pública. É necessário ponderar, portanto, se o custo associado à contratação mais atrativa e à mobilidade desses profissionais se justifica em relação a soluções alternativas de natureza permanente na Administração Pública, ou seja, deve ser feito um juízo de economia, eficácia e eficiência.

Embora a abordagem deste tema na doutrina nacional seja parca, adoto a posição existente de que as Estruturas Temporárias devem ser usadas com parcimónia. Para isso, devem ser instituídos melhores e mais eficazes mecanismos de controlo e fiscalização para a monitorização contínua destas figuras, nomeadamente para controlar a decisão política e administrativa de utilização do instituto das estruturas temporárias. Propõe-se também a introdução de um regime mais rígido de prestação de contas, impondo que cada estrutura temporária seja acompanhada de relatórios públicos de progresso, justificação de prorrogações, e avaliação do impacto financeiro e operacional.

Afigura-se aconselhável que exista um órgão de controlo das estruturas temporárias em funcionamento em cada momento com o objetivo de avaliar com periodicidade a economia, eficácia e eficiência da decisão de criação e renovação das mesmas, sindicando os fundamentos da governação administrativa subjacentes. Esse órgão poderia, inclusive, sugerir a integração de estruturas temporárias bem-sucedidas em quadros permanentes, quando justificado, promovendo uma transição planeada e economicamente viável. Esta situação pode verificar-se nos casos em que uma necessidade temporária passa a ter contornos de duração indeterminada.

Além disso, é importante considerar o impacto das estruturas temporárias no plano de carreira e na motivação dos funcionários da Administração Pública. A possibilidade de profissionais receberem benefícios específicos e diferentes condições de trabalho nessas estruturas temporárias pode gerar tensões dentro da própria administração. Assim, parece ser necessária uma revisão das políticas de remuneração e benefícios associadas a estas

estruturas, visando a harmonização e a minimização de desigualdades, o que contribuiria para uma maior coesão organizacional e valorização dos quadros permanentes da Administração Pública.

Além disso, é importante considerar o impacto das estruturas de missão na continuidade e estabilidade das políticas públicas. A natureza temporária dessas estruturas pode gerar incertezas quanto à sustentabilidade das iniciativas empreendidas, especialmente quando se trata de questões de longo prazo, como políticas de desenvolvimento económico, social e ambiental.

A falta de continuidade pode comprometer a eficácia e eficiência das ações governamentais, uma vez que os projetos iniciados por uma estrutura de missão temporária podem não ser concluídos ou mantidos a longo prazo.

Ademais, a criação de estruturas temporárias pode também resultar em duplicação de esforços e recursos, especialmente se não houver uma coordenação adequada com outras entidades governamentais ou instituições já existentes. Isso pode levar a uma fragmentação das políticas públicas e à falta de alinhamento entre os diferentes atores envolvidos na implementação de medidas governamentais.

Outra questão a ser considerada é o impacto das estruturas de missão na capacidade do Estado em atrair e reter talentos qualificados. Embora essas estruturas possam oferecer condições de trabalho e remuneração atrativas, a sua natureza temporária pode desencorajar profissionais experientes de se envolverem em projetos de longo prazo, preferindo oportunidades mais estáveis e duradouras na Administração Pública. Assim, torna-se importante que o Estado avalie não apenas o custo, mas também a retenção de conhecimento e a continuidade das políticas, promovendo mecanismos de transição que garantam a passagem de projetos de Estruturas de Missão para estruturas permanentes, quando relevante.

Um outro ponto relevante, que se poderia considerar *de iure condendo*, seria a exigência de uma análise de impacto prévia à criação de novas Estruturas de Missão, incluindo uma avaliação clara dos recursos a serem alocados, dos objetivos específicos e dos resultados esperados.

Além disso, da abordagem e análise mais extensa do tema, julgo ser importante ressaltar a necessidade de criar um regime geral para a criação de Estruturas de Missão, que estabeleça diretrizes claras e procedimentos transparentes para sua implementação em

diferentes áreas da Administração Pública, incluindo para as autarquias e entidades da Administração Indireta.

Tal regime proporcionaria uma base legal sólida e uma estrutura normativa coerente para orientar a criação e o funcionamento dessas entidades, garantindo sua eficácia e legitimidade. Isso possibilitaria que as autarquias locais, assim como as empresas públicas e outras organizações da Administração Indireta, também pudessem utilizar Estruturas de Missão para prosseguir objetivos temporários ou projetos de forma ágil e eficiente.

Esse regime geral poderia estabelecer critérios uniformes para a justificação da necessidade de uma Estrutura de Missão, bem como os procedimentos para sua designação, composição e funcionamento, independente da esfera administrativa em que atuam. Além disso, poderia incluir mecanismos de prestação de contas e controle específicos para cada contexto, garantindo a transparência e responsabilidade na gestão pública em todas as instâncias.

Ao criar um regime geral para a criação de Estruturas de Missão que abranja não apenas a Administração Direta do Estado, mas também as autarquias e entidades da Administração Indireta, seria possível promover uma utilização mais criteriosa e eficiente dessa ferramenta em toda a Administração Pública. Isso contribuiria para fortalecer a *governance* administrativa e promover uma gestão mais transparente, responsável e eficaz em todas as esferas do governo, atendendo de forma mais abrangente às demandas e necessidades da sociedade.

Por fim, neste seguimento é crucial avaliar o custo-benefício das estruturas de missão em termos financeiros. Embora essas estruturas possam oferecer flexibilidade e agilidade na gestão de projetos específicos, é necessário analisar se os recursos investidos nelas estão sendo utilizados de forma eficiente e se os resultados alcançados justificam os custos associados à sua criação e manutenção.

Deste modo, afigura-se essencial encontrar um equilíbrio adequado entre as Estruturas de Missão e as estruturas permanentes da Administração Pública. Enquanto as estruturas temporárias oferecem agilidade e foco, as estruturas permanentes garantem continuidade e estabilidade. A complementaridade entre ambas é fundamental para uma gestão eficaz e eficiente.

A transparência e a prestação de contas são elementos essenciais na utilização das Estruturas de Missão. Mecanismos de controlo e fiscalização devem ser implementados para garantir a transparência e a avaliação contínua do desempenho dessas estruturas. A transparência é fundamental para manter a confiança do público e assegurar a eficácia das ações governamentais.

É importante utilizar as Estruturas de Missão com responsabilidade e parcimónia. A proliferação excessiva dessas estruturas pode desvirtuar o propósito original e desviar recursos das estruturas permanentes. A utilização criteriosa e fundamentada das Estruturas de Missão é essencial para garantir a eficácia e a eficiência na gestão pública.

Em resumo, as Estruturas de Missão desempenham um papel importante na administração pública portuguesa, oferecendo uma resposta ágil e especializada a desafios específicos. No entanto, é fundamental garantir a transparência, a prestação de contas, a avaliação contínua e o uso responsável dessas estruturas temporárias para assegurar uma gestão pública eficaz, adaptativa e orientada para resultados.

## BIBLIOGRAFIA

- Almeida, Mário Aroso de - *Anotação ao artigo 267.º*, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda e Rui Medeiros (Eds.), III, Lisboa, 2020.
- - *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª ed, Coimbra, 2020.
- Amaral, Diogo Freitas do - *Curso de Direito Administrativo*, I, 4ª ed, Coimbra, 2016.
- Caetano, Marcello - *Manual de Direito Administrativo*, I, 10.ª ed, (2.ª reimpressão), Coimbra, 1982.
- Carvalho, Aleida Vaz de - *A relação jurídica de emprego público - Contributo para o estudo e sistematização da relação jurídica de emprego público, e, em especial, de contrato de trabalho em funções públicas*, Coimbra, 2021.
- Dias, José Eduardo Figueiredo/ Oliveira, Fernanda Paula - *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª (Reimpressão) ed, Coimbra, 2016.
- Duro, João Canelas - *A consolidação da mobilidade entre postos de trabalho na administração pública*, in *Direito das Relações Laborais na Administração Pública*, 2018.
- Farinha, Rodrigo - *O "contraente público" para efeitos do disposto no artigo 314.º do Código dos Contratos Públicos*, *Revista de Contratos Públicos*, 2023, 34, 141-159.
- Gasparri, Wladimiro/ Tesi, Francesca - *Lezioni di diritto amministrativo*, II, 2024.
- Gonçalves, Pedro Costa - *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra, 2005.
- - *Manual de Direito Administrativo*, 1, Coimbra, 2019.
- - *Direito dos Contratos Públicos*, 1, 5.ª ed, Coimbra, 2021.
- Jiménez Asensio, Rafael, *Organización administrativa y gestión por proyectos (El caso de las unidades administrativas temporales y estructuras similares de gestión de proyectos financiados con fondos europeos)*, La Administración al Día, <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512075>, 2021.
- Kelman, Steven - *Goals, Constraints, and the Design of a Public Procurement System*, in *The cost of different goals of public procurement*, Stockolm, 2012, 12-24.
- Kerléo, Jean-François - *L'administration de projet : Pérenniser le provisoire et l'agilité dans les structures publiques*, *Revue française d'administration publique*, 2020, 175, 721-734.

- Madureira, César/Rodrigues, Miguel/ Asensio, Maria - "Análise da evolução das estruturas da administração pública central portuguesa decorrente do PRACE e do PREMAC", DGAEP, 2013.
- Marcos, Rui de Figueiredo - *História da Administração Pública*, Coimbra, 2016.
- Mayntz, Renate - *Sociología de la Administración Pública*, tradução de José Almaraz, 1ª ed, (1.ª reimpressão), Madrid, 1994.
- Moniz, Ana Raquel Goncalves - *Lições de Direito Administrativo*, I, Coimbra, 2024.
- Morand-Deville/ Racine - *L'administration de mission*, La revue administrative, 1987, 238, 307-323.
- Moreira, Vital - *Administração autónoma e associações públicas*, Coimbra, 1997.
- Moura, Paulo Veiga/ Arrimar, Cátia - *Comentários à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas*, 1.º, Coimbra, 2014.
- Neves, Ana Fernanda - *A mobilidade funcional na função pública*, Lisboa, 2003.
- - *O princípio da adequação e economicidade das estruturas administrativas*, in *Organização Administrativa: Novos actores, novos modelos*, I, Lisboa, 2018, 199-221.
- - *Direito do emprego público local*, Braga, 2020.
- Pedro, Ricardo - *As estruturas de missão, em particular as autoridades de gestão*, in *Organização administrativa: Novos actores, novos modelos*, Carla Amado Gomes/Ana Fernanda Neves e Tiago Serrão (Eds.), I, Lisboa, 2018, 865-891.
- Pisani, Edgar - *Administration de gestion, administration de mission*, Revue Française de Science Politique, 1956, 6-2, 315-330.
- Poulsen, Birgitte/ Löfgren, Karl - *Project Management in the Danish Central Government. Scandinavian*, Scandinavian Journal of Public Administration, 2013, 17 (2), 61-78.
- Rivero, Jean - *Direito Administrativo*, tradução de Soares Ehrhardt, Coimbra, 1981.
- Rocha, J. A. Oliveira - *Gestão de Recursos Humanos e Direito da Função Pública.*, Coimbra, 2012.
- Rolo, Nuno Miguel Cunha - *Manual de Administração e governação pública*, I, Lisboa, 2019.
- - *Manual de Administração e governação pública*, II, Lisboa, 2020.
- Roque, Miguel Prata - *Direito Processual Administrativo Europeu*, Coimbra, 2011.

- - *O princípio da mutabilidade das estruturas administrativas: extinção, fusão e reestruturação orgânicas*, in *Organização Administrativa: Novos actores, novos modelos*, I, Lisboa, 2018, 293-317.
- - *Tratado de Governação Pública*, I, Lisboa, 2021.
- Rute, Saraiva - *O princípio da eficiência económica e financeira*, in *Organização Administrativa: Novos actores, novos modelos*, I, Lisboa, 2018, 223-248.
- Sérvulo Correia, José/ Marques, Francisco Paes - *Noções de Direito Administrativo*, I, 2.<sup>a</sup> ed, Coimbra, 2021.
- Silveira, João Tiago - *Governação de fundos comunitários em Portugal*, in *O governo da administração pública*, Pedro Costa Gonçalves (Ed.), Coimbra, 2013, 343 e ss.
- Yasin, Mahmoud M./Gomes, Carlos Ferreira/ Miller, Phillip E. - *Characteristics of Portuguese Public-Sector Project Managers: Toward Closing the Effectiveness Gap*, *Project Management Journal*, 2009, September, 47-55.