Lusíada
Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Delgado, António Manuel Lopes

O regime jurídico da comissão de serviço do pessoal dirigente na Administração Pública : do recrutamento à cessação

http://hdl.handle.net/11067/2851

Metadados

Data de Publicação 2013

Resumo O presente trabalho constitui um estudo do regime jurídico da comissão de serviço do pessoal dirigente da Administração Pública, incluindo a análise das múltiplas alterações que esta figura jurídica entretanto sofreu, surgindo o enquadramento histórico em conjugação com uma visão dinâmica daquele regime, desde o recrutamento e seleção para os cargos dirigentes, e o provimento destes, até a cessação da comissão de serviço. Como elemento de relevo na contextualização jurídica, constitucional e p...

he present work is a study on the legal status of the civil service commission of the head staff in Public Administration, including the analysis of the multiple amendments that this juridical figure has known within the historic frame in une with a dynamic vision of that regime, from the recruitment and selection for the head posts and the provision of these up to the cessation of the civil service commission. As a paramount element of this juridical, constitutional and political contextualiz...

Palavras Chave Direito, Direito Administrativo, Administração Pública, Portugal, Procedimento Administrativo, Recrutamento, Cessação

Tipo masterThesis

Revisão de Pares Não

Coleções [ULP-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-10-12T09:04:45Z com informação proveniente do Repositório

http://repositorio.ulusiada.pt

UNIVERSIDADE LUSÍADA DO PORTO

O regime jurídico da comissão de serviço do pessoal dirigente na Administração Pública: do recrutamento à cessação

António Manuel Lopes Delgado

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre

Porto, 2013

UNIVERSIDADE LUSÍADA DO PORTO

O regime jurídico da comissão de serviço do pessoal dirigente na Administração Pública: do recrutamento à cessação

António Manuel Lopes Delgado

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre

Orientador: Professor Doutor Pacheco de Amorim

Porto, 2013

Os meus agradecimentos,

Ao Prof. Doutor António Pacheco de Amorim, docente da Universidade Lusíada e da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, pela preciosa orientação e aconselhamento, imprescindíveis para a realização deste trabalho.

À minha família pelo apoio que me deram.

Índice Geral

Índice de tabelas V

Resumo VI

Abstract VII

Palavras -chave VIII

Lista de abreviaturas IX

Introdução 1

1. Génese e significado da comissão de serviço do pessoal dirigente na administração pública 2

2. Evolução legislativa 4

2.1. Decreto- Lei n.º 40 708, de 31 de julho de 1956 4

2.2. Decreto-Lei n.º 191-F/79 de 26 de junho 5

2.3. Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro (na redação dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 34/93, de 13 de fevereiro). 8

2.4. Lei n.º 13/97, de 23 de maio. 12

2.5. Lei 49/99 de 22 de junho 15

2.6. Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro 19

2.6.1. Recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção superior 19

2.6.2. Recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção intermédia 20

2.7. Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto 21

2.8. Lei n.º64/2011 de 22 de dezembro. 22

3. A Comissão de Serviço do Pessoal Dirigente 24

3.1. O recrutamento, a seleção e o provimento do pessoal dirigente em alguns países da UE. Breve apontamento comparativo. 24

3.2. Enquadramento Legal Português: Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro. 31

3.2.1. Objeto e âmbito 31

3.2.2. Cargos dirigentes 33

3.2.3. Competências do pessoal dirigente 34

3.2.3.1. Competências dos titulares dos cargos de direção superior 35

3.2.3.2. Competência dos titulares dos cargos de direção intermédia 37

3.2.4. Qualificação e formação 37

3.2.5. Incompatibilidades, impedimentos e inibições 39

3.2.6. Recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção superior e intermédia 41

3.2.6.1. Recrutamento para os cargos de direção superior e a Comissão de Recrutamento e Seleção 41

3.2.6.2. Recrutamento, seleção e provimento 44

3.2.6.3. Recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção intermédia 47

3.2.6.4. Seleção e provimento dos cargos de direção intermédia 48

3.2.7. Avaliação do desempenho 49

3.2.7.1. O *New Public management* 49

3.2.7.2. SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública 51

a) SIADAP 1 53

b) SIADAP 2 54

c) SIADAP 3 57

3.2.8. Renovação da comissão de serviço dos titulares dos cargos dirigentes superiores e intermédios 58

3.2.9. Suspensão da comissão serviço 58

3.2.10. Designação em substituição 59

3.2.11. Direito à carreira 60

3.2.12. Estatuto remuneratório 64

3.2.13. Isenção de pagamento de custas e patrocínio judiciário. 65

3.2.14. Cessação da comissão de serviço 66

3.2.15. Indemnização 67

3.3. Representação consolidada da evolução do estatuto do pessoal dirigente no que respeita ao recrutamento e provimento. 68

3.4. Representação consolidada da evolução do estatuto do pessoal dirigente no que respeita ao direito à carreira 75

4. Análise crítica ao regime de recrutamento e seleção do pessoal dirigente da Administração Pública. 78

4.1. Enquadramento legal nacional e antecedentes 78

4.2. A Constituição da República Portuguesa (CRP) 81

4.3. O projeto de Lei 82

4.4. A redação dada pela Lei n.º64/2011 de 22 de dezembro 85

4.4.1. Cargos dirigentes excluídos do âmbito de aplicação do EPD 88

4.4.1.1. O Estatuto de Gestor Público 89

4.4.1.2. Extensão do Estatuto de Gestor Público 90

4.4.1.3. Institutos públicos de regime geral e especial 92

4.5. Uma gestão mais profissionalizada **94**

4.6. Recrutamento para os cargos de direção intermédia. **99**

Referências Bibliográficas mais importantes: **101**

A principal legislação referenciada **103**

Índice de tabelas

Tabela 1 - Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus (AEIPA)..... 25

Tabela 2 - Perfis de competências exigidos por alguns estados membros 26

Tabela 3 - Regimes de vinculação mais preponderantes dos Estados Membros..... 27

Tabela 4 - Possibilidade de recrutamento externo para cargos superiores de carreira segundo o Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus (INA) 28

Tabela 5 - Recrutamento para cargos superiores segundo o Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus (INA) 29

Tabela 6 - Recrutamento para as diversas categorias da carreira técnica superior..... 60

Tabela 7 - Renumerações 65

Tabela 8 - Requisitos para o recrutamento e provimento de cargos dirigentes..... 68

Tabela 9 - Representação consolidada da evolução do estatuto do pessoal dirigente no que respeita ao direito à carreira 75

Tabela 10 - Fluxograma da BEPDS 98

Resumo

O presente trabalho constitui um estudo do regime jurídico da comissão de serviço do pessoal dirigente da Administração Pública, incluindo a análise das múltiplas alterações que esta figura jurídica entretanto sofreu, surgindo o enquadramento histórico em conjugação com uma visão dinâmica daquele regime, desde o recrutamento e seleção para os cargos dirigentes, e o provimento destes, até a cessação da comissão de serviço.

Como elemento de relevo na contextualização jurídica, constitucional e política que se apresenta, assinala-se a substantiva diferenciação de conteúdos no regime de recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção consoante o organismo a que pertence o cargo a prover, o tipo de cargo, ou importância hierárquica.

Salienta-se que os cargos de direção intermédia são recrutados por concurso público, desde 1997, mas o recrutamento dos titulares dos cargos de direção superior continuou a ser feito por escolha pessoal dos membros do Governo e, só a partir de 2011, com o objetivo de despartidarizar o aparelho do Estado é que foi adotado um novo regime de recrutamento onde se pretendeu evidenciar o mérito dos candidatos enquanto valor norteador da escolha pública.

Este modelo de recrutamento, designado de hibrido ou misto, por combinar o processo de recrutamento por concurso, com uma escolha baseada em critérios políticos, acabou por ser aplicado a apenas alguns dos cargos dirigentes da Administração Pública e, por este motivo, não foi alcançada a pretendida despolitização, o que originou que se efetuasse uma reflexão sobre as alternativas que melhor possibilitam graduar e diferenciar o mérito, a que se aliaram as correspondentes propostas.

Abstract

The present work is a study on the legal status of the civil service commission of the head staff in Public Administration, including the analysis of the multiple amendments that this juridical figure has known within the historic frame in line with a dynamic vision of that regime, from the recruitment and selection for the head posts and the provision of these up to the cessation of the civil service commission.

As a paramount element of this juridical, constitutional and political contextualization stands the substantial differences of content within the recruitment, selection and provision regime of the head posts according to the organization, the type or the hierarchical importance to which the post belongs to.

We underline that since 1997 the intermediate head posts are recruited by a public examination but the recruitment of the higher head posts continues to be made by personal choice of government members. Only from 2011 onwards, with the objective of making the State machine less party dependent, was a new recruitment regime adopted, in which the merit of the candidate alone is the guiding criteria for the public choice.

This recruitment model, designated as a hybrid or a mix because it combines both the recruitment systems by public examinations and appointment based on political criteria, ended up by only being applied only to a few of the existing Public Administration posts. Therefore, the intended independence from the political parties was really never achieved. This lead to the need of reflection concerning alternatives that enables a better graduation and differentiation of the merit, to which the corresponding proposals are connected.

Palavras -chave

Comissão de serviço, nomeação em comissão, recrutamento e seleção, cargos de direção superior, cargos direção intermédia, dirigentes, Comissão de Recrutamento e Seleção, CReSAP, Administração Pública

Lista de abreviaturas

ACES - Agrupamentos de Centros de Saúde.

BEP – Bolsa Emprego Público

CRP - Constituição da República Portuguesa

CReSAP – Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

ED – Estatuto Disciplinar

EFU - Estatuto do Funcionalismo Ultramarino

EGP - Estatuto de gestor Público

EPD – Estatuto Pessoal Dirigente

DGAEP – Direção Geral Administração Emprego Público

INA – Instituto Nacional de Administração

LVCR – Lei vínculos, carreiras e remunerações

QUAR - Quadro de Avaliação e Responsabilização

SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

STA – Supremo Tribunal Administrativo

Introdução

Esta dissertação tem como objetivo estudar o regime da comissão de serviço do pessoal dirigente na administração pública e analisar se no recrutamento para os cargos de direção superior foi conseguida a despolitização do aparelho do Estado.

Para isso, surgirá em primeiro lugar o enquadramento histórico, em conjugação com o estudo dos vários diplomas que regulamentaram o regime da comissão de serviço, desde 1979, até à presente data.

Em seguida serão analisados os modelos de recrutamento e seleção que vigoram em muitos países da União Europeia e na Comissão Europeia e estudado o regime aplicável aos cargos de direção superior e intermédia, desde o recrutamento e seleção para os cargos dirigentes até a cessação da comissão de serviço. Deste modo, a posse, a renovação e a suspensão da comissão de serviço, a nomeação em regime de substituição, o direito à carreira, as incompatibilidades, os impedimentos, a avaliação do desempenho, serão assuntos a trabalhar. Depois iremos ver que o recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção intermédia já eram feitos por concurso, desde 1997, mas o mesmo não acontecia quanto ao recrutamento e provimento dos cargos de direção superior, que continuou a basear-se na escolha política pelos membros do governo. Só muito recentemente, com os objetivos de promover o mérito e despartidarizar o aparelho do Estado, foram introduzidas modificações nos procedimentos de recrutamento, seleção e provimento em cargos de direção superior, mas o modelo que foi adotado, que se pode designar de hibrido ou misto, por combinar o processo de recrutamento por concurso, em que a seleção se baseia no mérito e a escolha que é feita com base na confiança política, foi alvo de muitas críticas, que merecerão a nossa atenção e reflexão.

Finalmente, veremos se com a opção de aplicar o novo regime a apenas um número limitado de cargos de direção superior da Administração Pública se conseguiu a pretendida despolitização dos processos de nomeação e, nesta abordagem, não deixaremos de apontar as melhores soluções para que o recrutamento com base no mérito saia reforçado.

1. Génese e significado da comissão de serviço do pessoal dirigente na administração pública

A comissão de serviço do pessoal dirigente foi uma figura pensada para as situações em que um funcionário era chamado a exercer precária e transitoriamente funções (que podiam ou não ser dirigentes) fora do seu lugar de quadro de origem, onde tinha um lugar cativo.

O Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (EFU), aprovado pelo Decreto n.º 40708, de 31 de julho de 1956, é o primeiro diploma a tratar da figura da comissão de serviço com alguma sistematização, a qual se aplicava a funcionários pertencentes ou não ao quadro de pessoal, que eram chamados a desempenhar funções com caráter precário e transitório em lugar diferente do seu lugar de origem.

Com o Decreto-Lei n.º191-F/79, de 26 de junho, que estabeleceu o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia, a comissão de serviço passou a ser a única forma de provimento de pessoal dirigente da função pública (diretor-geral e subdiretor-geral ou equiparado e diretor de serviço ou chefe de divisão ou equiparado) e o recrutamento para estes cargos dirigentes passou a ser feito de entre funcionários vinculados. O requisito da vinculação podia ser afastado apenas em situações excecionais, designadamente quando as leis orgânicas o estabelecessem. Continuava, contudo, a exigir-se como habilitação literária a licenciatura.

Na doutrina, o Professor Marcelo Caetano relativamente ao EFU, ensinava que "Em Direito Administrativo há as comissões ordinárias e as comissões eventuais. As primeiras são as que estão previstas nas leis como modo normal de provimento por nomeação para certos cargos. As segundas são encargos cometidos aos agentes administrativos para realizarem certos trabalhos que não estavam incluídos nas suas funções" (Caetano, 1956:430), tendo persistido nesta classificação nas sucessivas edições do seu *Manual de Direito Administrativo*.

Segundo Menezes Cordeiro (Cordeiro, 1991: 129), a comissão de serviço teve a sua génese em situações em que um funcionário era chamado a exercer funções transitórias fora do quadro a que pertencia. Esta figura passou depois a abranger também as situações de funcionários com provimento definitivo colocados em lugares vagos com diferente provimento.

João Alfaia, nos seus ensinamentos sobre o regime jurídico do funcionalismo público, diz-nos que "A admissão subsequentes (ou admissão em outro lugar) reveste a modalidade de comissão de serviço (eventual) sempre que um funcionário titular de um lugar do quadro com investidura definitiva ou vitalícia vai ocupar um lugar de outro quadro ou de outra categoria do mesmo quadro, continuando, todavia, vinculado ao lugar de origem através da cativação". (Alfaia, 1985: 323-324)

O autor destaca, como direitos salvaguardados pela cativação do lugar, a promoção, a contagem de serviço, a aposentação, bem como o direito de *regresso ou de recuperação do lugar cativo.* Tal figura, diz o mesmo autor, verifica-se, designadamente, em matéria de preenchimento de lugares dirigentes, nos casos em que os indivíduos que vão ocupá-los possuem já investidura vitalícia ou definitiva em outros lugares, que mantêm cativos e acrescentava que "A «ratio legis» de tal figura jurídica é por demais evidente: se um indivíduo que possui estabilidade de emprego público vai, em virtude do interesse público, ocupar um outro lugar com investidura provisória, temporária ou transitória, há que salvaguardar-lhe o direito adquirido no lugar que ocupa até à investidura no novo lugar se converter em definitiva ou, (quando não haja hipótese disso) até ao regresso, ao lugar de origem". (Alfaia, 1985: 323-324)

A figura da comissão de serviço passou posteriormente a abranger o exercício de cargos que exigiam uma especial confiança pessoal e/ou política, nomeadamente os referentes ao exercício funções nos gabinetes ministeriais e ao exercício de cargos dirigentes.

Também no direito privado, sempre que nas empresas era exigida uma especial confiança pessoal no exercício das funções de direção passou a recorrer-se à figura da comissão de serviço, que possibilitava a célere substituição dos que eram contratados para o exercício de funções de direção. Refere a este propósito Filipe Fausto da Silva que "A constatação de que, nas empresas e noutras organizações privadas, há lugares em que está igualmente em causa uma especial relação de confiança (…) levou o legislador a conceber um sistema viabilizando a substituição expedita das pessoas que ocupam esses lugares, designadamente pessoal de direção e secretariado pessoal. O exercício de funções diferentes das da categoria própria do trabalhador-comissário (normalmente funções de chefia ou confiança), assegurando o seu regresso à posição que anteriormente ocupava, uma vez finda a comissão." (Silva, 2001:2).

2. Evolução legislativa

2.1. Decreto- Lei n.º 40 708, de 31 de julho de 1956

O Estatuto do Funcionalismo Ultramarino (EFU), aprovado pelo Decreto n.º 40708, de 31 de julho de 1956, é o primeiro diploma a tratar a comissão de serviço com alguma estruturação e ordenação.

A comissão de serviço era a função desempenhada por funcionários que pertencessem aos quadros de pessoal ou por pessoas a eles estranhos, cuja investidura nessas funções era feita através de nomeação que seria válida por tempo determinado e sempre amovível. Aos funcionários nomeados não lhes era permitido fazerem cessar a comissão de serviço antes de findar o respetivo prazo, exceto se não houvesse inconveniente para a administração, mas se fosse invocado o interesse público, a comissão de serviço que, em regra, tinha a duração de dois anos, era passível de renovação (recondução) por iguais e sucessivos períodos de tempo e podia ser dada por finda a qualquer momento. As comissões de serviço podiam ser ordinárias ou eventuais, sendo ordinárias aquelas que a Lei previa como sendo o modo normal de exercício de funções e as eventuais as que acidentalmente fossem necessárias para a realização de fins determinados. Ao funcionário em comissão de serviço era salvaguardado o direito à carreira, já que lhe era reconhecido o tempo de serviço prestado em comissão para efeitos de antiguidade e aposentação.

Nos casos em que o funcionário não pertencesse ao quadro de pessoal do serviço em exercia funções em comissão, a comissão de serviço só poderia ser renovada por três vezes, findas as quais (após oito anos consecutivos nessas funções) poderia ser nomeado definitivamente para a categoria que no quadro de pessoal correspondesse ao lugar exercido. Se o funcionário pertencesse ao quadro de pessoal do serviço em que exercia funções, após ser reconduzido por três vezes, podia também ser nomeado definitivamente para o quadro de pessoal nos mesmos termos, sem prejuízo de continuar a poder exercer o mesmo cargo em comissão de serviço, isto se tivesse revelado boas qualidades e se as informações recolhidas fossem favoráveis.

Com a atribuição destes direitos, o legislador pretendeu recrutar os mais aptos e experientes para o exercício de cargos que se revestiam de reconhecido interesse público.

2.2. Decreto-Lei n.º 191-F/79 de 26 de junho

Com este diploma, que estabeleceu o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia[1], reconheceu-se no seu preâmbulo a necessidade de modernizar a administração pública e de a adaptar à realidade de país, realçando-se, a este propósito, a importância dos quadros dirigentes enquanto "verdadeiros motores" do seu funcionamento. Com vista à criação das condições necessárias e objetivas à concretização desse desiderato, atuou-se em diversos vetores, nomeadamente através da implementação de uma base de seleção mais rigorosa, assente no critério da competência, em que se passou a privilegiar o recrutamento de entre os indivíduos que, possuindo a qualidade de funcionários públicos, ocupassem já lugares do topo da carreira. Em simultâneo foi também atenuada a instabilidade que existia no exercício destes cargos, passando a comissão de serviço dos anteriores dois para três anos de duração, sendo possível a sua renovação por iguais períodos. Cumulativamente, atribuíram-se estímulos complementares ao desenvolvimento da carreira, ao mesmo tempo que se regulou o regime de acumulação de funções.

Com este diploma, que era também aplicado à administração local e regional, a comissão de serviço passou a ser a única forma de provimento de pessoal dirigente da função pública (diretor-geral e subdiretor-geral ou equiparado e diretor de serviço ou chefe de divisão ou equiparado). O recrutamento para estes cargos era normalmente feito de entre funcionários vinculados, podendo em situações excecionais, normalmente quando as Leis orgânicas o estabelecessem, o recrutamento ser feito fora da administração, continuando a exigir-se a licenciatura como habilitação literária mínima.

O recrutamento para os cargos de diretor-geral e subdiretor-geral era feito por escolha de entre indivíduos de reconhecida competência, que possuíssem experiência válida para o exercício das funções, sendo o provimento do cargo de diretor-geral feito por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro competente e o provimento do cargo de subdiretor-geral feito por despacho do Ministro competente, na sequência de proposta do diretor-geral.

---

[1] Vejam-se os critérios de interpretação uniformes estabelecidos pelo Despacho Normativo n.º176-A/89, de 26 de julho.

O recrutamento para os cargos de diretor de serviço era feito de entre chefes de divisão e assessores e para os cargos de chefe de divisão de entre assessores e técnicos superiores principais, sendo o provimento feito por despacho do membro do Governo competente, sob proposta do diretor-geral. Foi dada uma grande importância à competência e à experiência profissional das pessoas a recrutar, dado que a base de recrutamento exigia que os candidatos já tivessem experiência como dirigentes ou que tivessem um mínimo de seis anos de experiência como técnicos superiores[2]. Só quando se verificasse que no âmbito de um procedimento concursal não existiam funcionários com aquelas categorias é que havia lugar a uma escolha com base em concurso documental.

A comissão de serviço passou a ter a duração de três anos e considerava-se renovada se, até 30 dias antes do seu termo, a administração ou o interessado não tivessem expressado a intenção de a fazer terminar. A comissão de serviço cessava automaticamente, pela tomada de posse de outro cargo ou função e suspendia-se em situações determinadas e taxativamente expressas, como no caso do exercício de certos cargos, designadamente os de Presidente da República, de Deputado da Assembleia da República, membro do Governo e das Assembleias Regionais ou de outros cargos ou funções de reconhecido interesse público.

Os cargos dirigentes podiam ainda ser exercidos em regime de substituição, sempre que o lugar ficasse vago, designadamente nas situações de cessação da comissão de serviço, aposentação do titular do cargo ou de ausência ou impedimento do dirigente, desde que se pudesse prever que estes condicionalismos subsistiriam por um período superior a trinta dias. Nos casos de ausência ou impedimento do respetivo titular, a escolha do substituto encontrava-se definida, recaindo, no caso de ausência de designação legal expressa, nos funcionários que já exercessem funções dirigentes ou no técnico superior de categoria mais elevada que exercesse funções compatíveis. Esta designação era determinada por despacho do membro do Governo competente, para os cargos de diretor-geral e subdiretor-geral ou equiparado, e do diretor-geral ou equiparado, para os restantes cargos. O substituto tinha direito à totalidade dos vencimentos e demais remunerações atribuídas pelo exercício do cargo do substituído e o tempo de serviço no período de substituição contava como se tivesse sido prestado no lugar de origem.

---

[2] A carreira técnica superiores desenvolvia-se nas seguintes categorias: técnico superior de 1.ª classe, técnico superior de 1.ª classe, técnico superior principal, assessor e assessor principal.

Ao pessoal dirigente não era permitida a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados, excetuando-se a acumulação de funções docentes, desde que previamente autorizadas, e outras como, nomeadamente, comissões e grupos de trabalho resultantes do exercício do próprio cargo. O exercício de funções ou atividades privadas carecia de autorização prévia do membro do governo competente e seria recusada sempre que a atividade a acumular se mostrasse suscetível de comprometer ou de interferir com a isenção exigida para o exercício das funções[3].

Sendo o exercício das funções dirigentes precárias e transitórias foi assegurado que o tempo de serviço prestado em comissão era considerado, para todos os efeitos, como prestado no lugar de origem, bem como garantido, aquando da cessação da comissão de serviço, o direito ao provimento definitivo na categoria correspondente da carreira técnica superior para os que tivessem provimento definitivo. Aos que não tivessem esse tipo de provimento, mas contassem mais de três anos em funções dirigentes, era assegurado o provimento definitivo na carreira técnica superior.

Estas eram garantias que possibilitavam alguma estabilidade e segurança aos nomeados, pois aos que tinham vínculo de nomeação era assegurado o direito de, finda a comissão, regressarem ao lugar de origem e a ser promovidos na categoria superior da correspondente carreira; e àqueles que não eram detentores de vínculo público antes da nomeação em comissão de serviço era-lhes assegurado um posto de trabalho definitivo. O legislador foi ainda mais longe, ao acautelar que a transição do dirigente para o exercício de funções técnicas, por força da cessação da comissão de serviço, não devia implicar mudança da área de residência sem o acordo do interessado, podendo, inclusive, a colocação ser feita no mesmo serviço ou em serviço diferente.

Caracterizando-se o exercício de funções em comissão de serviço como uma investidura precária e transitória, a garantia de que, aquando da cessação da comissão de serviço, seria salvaguardado o direito ao lugar ocupado antes da investidura no novo lugar, permitia que os mais aptos e experientes não declinassem o convite que lhe fosse dirigido para exercerem funções dirigentes, pelo menos por razões que se prendessem com o receio de que um exercício transitório dessas funções de direção pudesse colocar em causa o próprio lugar que tinham na carreira de origem.

---

[3] Estabeleceu-se que, no prazo de 60 dias, após a entrada em vigor deste diploma (Decreto-Lei n.º191-F/79), os dirigentes abrangidos deviam solicitar autorização para poderem ou continuarem a poder acumular funções.

2.3. Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro (na redação dada pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 34/93, de 13 de fevereiro).

Decorrida que foi uma década de vigência do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho e, tendo como pressuposto como se refere na introdução que é feita ao Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro que "… uma administração eficaz pressupõe a existência de dirigentes competentes, dinâmicos, leais…", em suma, capazes de gerir "…com eficiência crescente os serviços sob a sua responsabilidade", declara-se que "A resposta a esses problemas passa pela definição de um estatuto de pessoal dirigente, o qual ocorre pela primeira vez na nossa administração".

Este diploma que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, local e regional, aplicava-se também, com as necessárias adaptações aos institutos públicos que revestissem a natureza de serviços personalizados do Estado ou de fundos públicos. Estava excluída a sua aplicação ao pessoal dirigente dos institutos públicos que estivessem subordinados ao estatuto de Gestor Público[4] ou às regras de contrato individual de trabalho ou de direito privado.

As competências do pessoal dirigente, nomeadamente os cargos diretor-geral, subdiretor-geral, diretor de serviços e chefe de divisão eram as atribuídas por este estatuto, a que se acresciam as que fossem delegadas ou subdelegadas, bem como as que fossem atribuídas pelos diplomas orgânicos dos serviços em que exercessem funções. Como competência genérica, tinham a atribuição da gestão da unidade orgânica, estando as funções e competências descritas nos mapas I e II, anexos ao EPD.

Com este diploma é feita pela primeira vez referência à necessidade de formação profissional para a preparação dos técnicos superiores e técnicos para o exercício de funções de direção e para a atualização permanente dos seus dirigentes no domínio das técnicas de gestão que influenciassem mais diretamente a rentabilidade e a produtividade dos serviços. Contudo, estas ações de formação não constituíam requisitos de provimento dos cargos dirigentes, apenas meras condições de preferência. Só uns anos mais tarde é que se reconheceu a importância da formação no recrutamento para o exercício de funções

[4]O estatuto de Gestor Público, que foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março, alterado pela lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º8/2012, de 18 de janeiro. Alguns dos dirigentes dos Institutos Públicos, que exerciam funções em regime de comissão de serviço, tinham o seu regime de comissão de serviço consagrado, não no Estatuto de Pessoal Dirigente, mas no estatuto de Gestor Público.

dirigentes, de tal modo que passou a ser condição para o recrutamento e requisito para o exercício dessas funções.

Mantém-se o regime de exclusividade do exercício de funções dirigentes, não sendo permitido o exercício de outros cargos ou funções públicas remuneradas; e, o exercício de atividades privadas também era proibida, a não ser que não comprometessem ou não interferissem com a isenção exigida para o exercício das funções. Deste regime de exclusividade de funções excetuavam-se, nomeadamente, as remunerações provenientes de direitos de autor, a realização de conferências, palestras e ações de formação de curta duração e outras atividades de idêntica natureza, a atividade docente em instituições de ensino superior, a participação em comissões ou grupos de trabalho, a participação em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros organismos colegiais, quando previstos na lei e o exercício de funções de fiscalização ou do controlo de dinheiros públicos.

O recrutamento para cargos de direção superior de primeiro e segundo grau (diretor-geral, secretário geral, inspetor-geral ou equiparado e subdiretor-geral ou equiparado) continuou a ser feito por escolha, de entre os licenciados, vinculados ou não à administração pública, desde que possuíssem aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das funções, sendo o provimento dos cargos de diretor-geral feito por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do membro do Governo competente. Contudo, quando a escolha recaísse sobre indivíduos não vinculados à função pública, tinha que ser proferido um despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do membro do Governo competente.

Com este diploma, que visava o recrutamento de dirigentes competentes, dinâmicos e leais, permitiu-se que o recrutamento pudesse fazer-se fora dos quadros da administração pública sem que se cuidasse de criar um sistema que permitisse avaliar essas capacidades e competências, o que originou que o recrutamento baseado em critérios de confiança pessoal e política se viesse a intensificar ao longo dos anos que se seguiram.

O recrutamento para os cargos de direção intermédia de primeiro e segundo grau (diretor de serviços e chefe de divisão) continuou, em regra, a ser feito por escolha de entre licenciados integrados na carreira de pessoal técnico superior com pelo menos seis ou quatro anos de experiência profissional nessa carreira, consoante o lugar fosse de diretor de serviços ou de chefe de divisão, sendo o provimento feito por despacho do membro do Governo competente.

É feita pela primeira vez referência à possibilidade de o recrutamento para os cargos de diretor de serviço ou de chefe de divisão ser feito por concurso, constituindo, nestes casos, o aviso de abertura do concurso o instrumento regulador dos seus termos e tramitação.

Para efeitos de contagem do tempo de experiência necessária para aceder aos cargos dirigentes consideravam-se integradas no grupo de pessoal técnico superior as carreiras para cujo provimento fosse exigível uma licenciatura, onde se integravam as carreiras da magistratura judicial e do ministério público, de investigação, docentes, médicas, das forças armadas e de segurança.

O provimento era feito em comissão de serviço por um período de três anos, suscetível de renovação por iguais períodos. A comissão de serviço cessava no final do respetivo período se não fosse comunicada ao interessado, até trinta dias antes do seu termo, a intenção de renovação, mantendo-se, neste caso, o dirigente em gestão corrente até à nomeação do novo titular do cargo.

A comissão de serviço suspendia-se quando o dirigente provido passasse a exercer outros cargos ou funções que se encontravam tipificados, nomeadamente de deputado da Assembleia da República, membro do Governo e cargo de reconhecido interesse público, suspendendo-se igualmente a contagem do prazo da comissão. As respetivas funções, passavam então a ser asseguradas em regime de substituição[5] enquanto durasse a vacatura do lugar ou a ausência ou impedimento do respetivo titular, desde que estes condicionalismos perdurassem por mais de sessenta dias. No caso de vacatura do lugar a substituição tinha a duração máxima de 6 meses, improrrogáveis. A substituição cessava na data em que o titular do cargo dirigente iniciasse ou retomasse funções ou a qualquer momento por decisão do membro do Governo que a determinou. O substituto tinha direito à totalidade dos vencimentos e demais remunerações atribuídas pelo exercício do cargo substituído.

Como se tinha reconhecido no preâmbulo do diploma que "… uma administração eficaz supõe a existência de dirigentes competentes, dinâmicos e leais.", capazes de decidir no momento próprio os múltiplos problemas organizativos que se equacionam diariamente

[5] No Decreto-Lei n.º427/89, de 7 de dezembro, existiam diferentes formas de modificação da relação jurídica de emprego público, sendo temporárias a nomeação em regime de substituição, a nomeação em comissão de serviço, a requisição e o destacamento e definitivas a transferência e a permuta. O desiderato último da nomeação em regime de substituição é garantir o bom funcionamento dos serviços e a regularidade de exercício de funções dirigentes

e de os gerir com eficiência os serviços sob a sua responsabilidade, como aliciante e ao mesmo tempo recompensa, no âmbito do direito à carreira, garantiu-se que o tempo de serviço prestado em cargos dirigentes contava, para todos os efeitos legais, designadamente para promoção e progressão na carreira e categoria em que cada funcionário se encontrava integrado. Logo que findasse a comissão de serviço os funcionários nomeados para cargos dirigentes tinham também direito ao provimento em categoria superior à que possuíam à data da nomeação para dirigente[6].

No caso de nos quadros de pessoal do serviço de origem não existirem lugares vagos para efeitos de consolidação da promoção à categoria superior, eram criados os lugares necessários, os quais iam sendo extintos à medida que vagassem. Se o funcionário na carreira de origem fosse já detentor da categoria mais elevada não precisava de esperar pela cessação da comissão de serviço para solicitar a criação desse lugar. O direito à nova remuneração tinha lugar aquando da cessação da comissão de serviço.

Este diploma reconheceu aos diretores gerais que exercessem funções por um período igual ou superior a doze anos (seguidos ou interpolados) o direito de poderem optar, enquanto permanecessem no ativo da administração pública, por uma remuneração correspondente a 90% da remuneração que auferiam pelo exercício do respetivo cargo, opção esta que ainda hoje se mantém em vigor. Aos que não tinham vínculo à administração pública era-lhes permitido ingressar nos respetivos quadros na categoria de supra numerário, com a mesma regalia.

Na cessação da comissão de serviço não foram introduzidas alterações relevantes, excetuada a consagração de que, quando a comissão de serviço terminasse por efeito de extinção ou reorganização da unidade orgânica e não houvesse uma imediata e nova nomeação em cargos dirigentes, o dirigente tinha direito, desde que contasse pelo menos 12 meses seguidos de exercício do respetivo cargo, a uma indemnização de montante igual à diferença entre a remuneração do cargo dirigente cessante e a remuneração da respetiva categoria calculada em função do tempo que faltava para o termo da comissão, a qual não

---

[6] A atribuir em função do número de anos de exercício continuado nestas funções, agrupados de harmonia com os módulos de promoção na carreira e em escalão a determinar, nos termos do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 353-A/89, de 16 de outubro. Nessa contagem incluía-se o tempo prestado em regime de substituição. O provimento dos funcionários oriundos de carreiras ou corpos especiais dependia da verificação dos requisitos especiais de acesso previstos nas respetivas leis reguladoras, bem como das habilitações literárias exigidas.

podia ultrapassar a diferença anual das remunerações, nelas se incluindo os subsídios de férias e de Natal.

2.4. Lei n.º 13/97, de 23 de maio.

A Lei n.º 13/97, de 23 de maio, que alterou os artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro, consagrou o concurso como o único procedimento para recrutar e selecionar pessoal qualificado para o exercício dos cargos de chefe de divisão e diretor de serviços dos quadros de pessoal da Administração Pública, em condições de liberdade de candidatura e igualdade de condições e de oportunidades, mantendo, no entanto, a escolha, como modo de recrutamento dos cargos dirigentes superiores de 1.º grau.

Assim, o recrutamento para os cargos de diretor-geral e subdiretor-geral ou equiparado continuou a ser feito por escolha, de entre dirigentes e assessores ou titulares de categorias equiparadas da Administração Pública para cujo provimento fosse exigível uma licenciatura, que possuíssem aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das respetivas funções, ou de entre indivíduos licenciados não vinculados à Administração. O despacho de nomeação tinha que ser fundamentado e era publicado no Diário da República juntamente com o currículo do nomeado.

O recrutamento para os cargos de diretor de serviços e chefe de divisão passou a feito por concurso[7], cuja tramitação era regulada pelo aviso de abertura, de entre funcionários titulares de licenciatura adequada que estivessem integrados em carreira do grupo de pessoal técnico superior e fossem detentores de seis ou quatro anos de experiência profissional em cargos pertencentes a carreiras do grupo de pessoal técnico superior, consoante o lugar fosse de diretor de serviços ou chefe de divisão, respetivamente. Com este regime visou-se recrutar e selecionar pessoal qualificado, em condições de igualdade e de liberdade de candidatura.

Pela Lei n.º 13/97, de 23 de maio, que alterou o Decreto-Lei n.º323/89, de 26 de setembro, passou a regular-se a constituição e a composição do júri, estabelecendo-se também os métodos de seleção a aplicar, assim como os critérios de preferência legal, o conteúdo do aviso de abertura, a simplificação da candidatura, os fatores a apreciar em sede de avaliação curricular e entrevista profissional de seleção e os prazos de nomeação.

---

[7] A este procedimento passou a ser aplicado subsidiariamente e regime geral de recrutamento e seleção para os quadros da administração pública, previsto no Decreto-Lei n.º204/98, de 11 de julho

O júri era constituído por despacho do membro do governo com poderes sobre o serviço e era composto por um presidente e por dois ou quatro vogais efetivos, metade dos quais tinham de ser vinculados à administração pública e de deter uma categoria igual ou superior àquela para que era aberto o concurso[8].

Com este diploma foi também criada a Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos para os Cargos Dirigentes.

Posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 231/97, de 3 de setembro, foram aprovadas as normas regulamentares do concurso de recrutamento e seleção para os cargos de chefe de divisão e de diretor de serviços ou equiparado e estabelecida a composição e o funcionamento da Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos para os Cargos Dirigentes, que funcionava junto do membro do Governo responsável pela Administração Pública. Esta comissão tinha como missão a observação e acompanhamento dos processos de concurso para os cargos dirigentes, a fiscalização do sorteio dos membros do júri do concurso, a elaboração do relatório anual sobre os concursos para cargos dirigentes e a aprovação do seu regulamento interno, sendo composta por um magistrado, que presidia, por quatro representantes da administração e por quatro representantes das associações sindicais dos trabalhadores da função pública.

O júri do concurso podia ser constituído por elementos não vinculados à Administração Pública e era composto por um presidente que era o diretor-geral ou um subdiretor-geral ou equiparado, ou ainda um dos membros do órgão máximo do serviço, no caso de o lugar a prover ser o de diretor de serviço, ou por um diretor de serviço, caso o concurso se destinasse ao provimento do cargo de chefe de divisão do organismo e por dois ou quatro vogais efetivos, um deles designado para substituir o presidente.

Os vogais efetivos podiam ser escolhidos de entre pessoal não vinculado à Administração Pública, até ao limite de dois, conforme, respetivamente, o júri fosse composto por dois ou quatro vogais efetivos, devendo possuir, em qualquer caso, habilitação literária não inferior à exigida para o exercício do cargo posto a concurso, bem como experiência e competência reconhecidas na área do cargo para o qual era aberto o concurso.

---

[8] Como uma categoria superior presume conhecimentos superiores, os elementos do júri para poderem deter competências para avaliar, deviam possuir uma categoria superior ou pelo menos igual à que era objeto do recrutamento.

Os membros do júri que tivessem vínculo à Administração Pública tinham que ter um cargo igual ou superior àquele para que era aberto o concurso, e eram sorteados de entre pessoal dirigente, preferencialmente e sempre que possível, do serviço ou departamento a que pertencia o cargo posto a concurso. Como os que exerciam funções num determinado domínio específico detinham maiores competências para avaliar e escolher o candidato mais capaz para o exercício de funções dirigentes, pretendeu o legislador que os elementos do júri vinculados exercessem funções no serviço ou departamento do lugar a concurso. Esta opção colocou algumas dificuldades porquanto alguns elementos do júri podiam conhecer pelo menos parte dos elementos curriculares dos candidatos do serviço em que exerciam funções, o que, no dizer de alguns, podia colocar em causa o princípio da imparcialidade, pois quando era elaborada a ata número um, onde eram fixados os critérios, fatores e subfactores de avaliação, o júri não devia conhecer o currículo dos candidatos. Ora, como o eventual conhecimento desses elementos curriculares não decorria do procedimento concursal e como os elementos do júri tinham que possuir a necessária competência técnica para avaliar os candidatos, sempre se entendeu que, nestas circunstâncias, o princípio da imparcialidade era respeitado.

O sorteio dos elementos do júri era efetuado com base em listas que continham um número duplo de membros do júri, as quais eram apresentadas pelo dirigente máximo do serviço ao membro do Governo competente com a proposta de abertura do concurso, sendo uma lista destinada ao sorteio do presidente e outra ao dos vogais, sorteio esse que cabia ao membro do governo promover. Os vogais suplentes eram designados nos mesmos termos que os vogais efetivos. O sorteio dos elementos do júri realizava-se perante o presidente da comissão de observação e acompanhamento dos concursos ou do seu representante, sendo do ato lavrada uma ata que continha a indicação das listas apresentadas, dos que tinham estado presentes, do método de seleção utilizado e do resultado do sorteio.

A abertura do concurso era autorizada pelo membro do Governo competente, na sequência de proposta do dirigente máximo do serviço, devendo constar do respetivo aviso o cargo, a área de atuação e os métodos de seleção a utilizar. O aviso de abertura do concurso era publicado na 2.ª série do Diário da República, com a identificação do cargo, os requisitos legais de admissão e provimento, a composição do júri, os métodos de seleção a utilizar, o prazo de validade do concurso, a informação de que os critérios de apreciação e ponderação da avaliação curricular e da entrevista profissional de seleção, bem como a indicação de que o sistema de classificação final, incluindo a respetiva fórmula classificativa, constavam da ata das reuniões do júri do concurso.

Simultaneamente com o envio para publicação, era também remetida uma cópia do aviso de abertura do concurso ao presidente da Comissão de Observação e Acompanhamento dos concursos para os cargos dirigentes.

No concurso podiam ser utilizados cumulativamente como métodos de seleção a avaliação curricular, a entrevista profissional de seleção e, eventualmente, as provas de conhecimentos. Na aplicação dos métodos de seleção, o júri, na avaliação curricular, apreciava as habilitações académicas, a experiência profissional geral, a experiência profissional específica, a formação profissional e, na entrevista profissional de seleção, avaliava o sentido crítico, a motivação, a expressão e fluência verbais e a qualidade da experiência profissional.

Após terem sido realizadas as operações de recrutamento e seleção e depois de ter sido efetuada a audiência prévia dos candidatos constante do projeto de lista de classificação final, o júri elaborava a ata que continha a lista de classificação final e enviava-a para homologação, conjuntamente com o processo administrativo do procedimento concursal.

2.5. Lei 49/99 de 22 de junho

Este diploma que veio estabelecer o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, local e regional, aplicava-se também aos institutos públicos que revestissem a natureza de serviços personalizados e de fundos públicos.

O recrutamento dos cargos de direção superior de primeiro e segundo grau continuou a ser feito por escolha de entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à administração pública, mas manteve-se o mesmo regime de recrutamento para os cargos de direção intermédia de primeiro e segundo grau, que continuou a ser feito por concurso[9], de entre funcionários que possuíssem licenciatura adequada[10] e estivessem integrados em carreiras de pessoal técnico superior e possuíssem seis ou quatro anos de experiência

[9] Quando os concursos para lugares de cargos de direção intermédia ficassem desertos, ou quando não houvesse candidatos aprovados, o recrutamento continuava a poder fazer-se por escolha, em regime de comissão de serviço por um ano.

[10] Admitia-se também a possibilidade de os candidatos a titulares dos cargos não serem detentores de curso superior sempre que as leis orgânicas dos serviços o previssem expressamente.

profissional, consoante o lugar a prover fosse de diretor de serviços ou de chefe de divisão. O recrutamento para o cargo de diretor de serviços podia ser também feito de entre chefes de divisão. Nas unidades orgânicas em que as funções fossem asseguradas essencialmente por pessoal da carreira técnica o recrutamento podia ser feito de entre indivíduos que possuíssem curso superior que não conferisse o grau de licenciatura.

O provimento dos cargos dirigentes era feito por urgente conveniência de serviço, sendo o provimento no cargo de diretor-geral, feito por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do membro do Governo competente, e os de subdiretor-geral, diretor de serviços e chefe de divisão, por despacho do membro do Governo competente.

Foi mantida a comissão de observação e acompanhamento dos concursos para os cargos de direção intermédia, que era provida por um magistrado, quatro representantes da Administração Pública e quatro representantes das associações sindicais dos trabalhadores da função pública. Esta comissão tinha como missão observar e acompanhar os processos de concurso e competia-lhe superintender no sorteio dos membros do júri vinculados à Administração Pública, elaborar o relatório anual sobre os concursos e aprovar o respetivo regulamento interno.

O júri era composto por um presidente e por dois ou quatro vogais efetivos, dos quais até metade podiam ser escolhidos de entre pessoas não vinculadas à Administração Pública. No entanto os vinculados à Administração Pública não podiam ter categoria inferior àquela para que era aberto concurso e eram sorteados de entre pessoal dirigente, preferencialmente e sempre que possível, do serviço ou departamento em que se inseria o respetivo cargo. Os vogais efetivos podiam ser escolhidos, mediante sorteio, de entre pessoal não vinculado à Administração Pública, até ao limite de um ou dois, conforme, respetivamente, o júri fosse composto por dois ou quatro vogais efetivos, Os vogais efetivos não vinculados à administração pública tinham que possuir habilitações literárias iguais ou superiores às que eram exigidas para o provimento do cargo a concurso, bem como experiência e competência reconhecidas na área do recrutamento.

O sorteio era efetuado com base em listas apresentadas pelo dirigente máximo do serviço ao membro do Governo competente, conjuntamente com a proposta de abertura do concurso, sendo uma lista destinada ao sorteio do presidente e outra à dos vogais. As listas continham dirigentes em número duplo ao dos membros do júri e os vogais suplentes eram designados nos mesmos termos dos vogais efetivos. O sorteio realizava-se perante o presidente da comissão de observação e acompanhamento dos concursos ou do seu

representante, sendo do ato lavrada uma ata, onde constavam, as referidas listas, os elementos que tinham estado presentes, o método utilizado e o resultado do sorteio.

A abertura do concurso[11] era autorizada pelo membro do Governo competente sob proposta do dirigente máximo do serviço, contendo o cargo, a área de atuação e os métodos de seleção a utilizar. O despacho que o autorizava deveria conter o prazo de validade do concurso, a composição do júri, bem como o prazo para elaboração do respetivo aviso e envio do mesmo para publicação.

O aviso de abertura era publicado na II Série do Diário da República e devia indicar o cargo, área de atuação, requisitos legais e condições preferenciais, a composição do júri, os métodos de seleção a utilizar, o programa da prova de conhecimentos, a indicação dos critérios de apreciação e ponderação da avaliação curricular e da entrevista profissional de seleção, bem como o sistema de classificação final, incluindo a respetiva fórmula classificativa. Simultaneamente ao envio para publicação, era remetida uma cópia do aviso ao presidente da Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos para os Cargos Dirigentes.

Analisadas as candidaturas, os candidatos a excluir pelo não cumprimento dos requisitos exigidos pronunciavam-se em sede de audiência prévia, e no caso o júri não dar razão às alegações apresentadas, elaborava a lista de candidatos excluídos, da qual cabia recurso hierárquico; após decididos eventuais recursos pela entidade competente, o júri convocava os candidatos admitidos para a realização dos métodos de seleção. A definição do conteúdo dos métodos de seleção e do programa da prova de conhecimentos, quando aplicável, era feita em função das tarefas e responsabilidades inerentes ao cargo posto a concurso e dos requisitos legalmente exigíveis para o seu exercício. Findas as operações de recrutamento e seleção, o júri elaborava um projeto de lista com a classificação final dos candidatos aprovados e não aprovados e procedia à audiência dos interessados, nos termos do Código do Procedimento Administrativo (CPA), seguindo-se a elaboração de uma ata com a lista de classificação final, que conjuntamente com todos os documentos que integravam o procedimento concursal era submetida a homologação do membro do

---

[11] Ao recrutamento e seleção do pessoal dirigentes aplicavam-se as disposições específicas que estavam previstas na Lei n.º 49/99, de 22 de junho e, supletivamente, a tudo o que não estivesse especialmente regulado aplicava-se o regime geral de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública relativo ao concurso interno geral , previsto no Dec.. Lei 204/98, de 28 de dezembro.

Governo competente. Em simultâneo, era remetida uma cópia dessa lista ao presidente da Comissão de Observação e Acompanhamento dos Concursos para os Cargos Dirigentes.

A nomeação obedecia à ordenação constante da lista de classificação final e o nomeado era provido em comissão de serviço, por um período de três anos, passível de renovação por iguais e sucessivos períodos.

O tempo de serviço prestado em cargos dirigentes contava para efeitos de antiguidade, promoção e progressão na carreira e categoria de origem. Durante a comissão de serviço, os seus titulares podiam candidatar-se a concursos de acesso na carreira de origem e findo o exercício de funções dirigentes eram providos em categoria superior à que possuíam, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado nestas funções[12], criando-se, quando não existisse, lugar no quadro de pessoal a extinguir quando vagasse.

Com este diploma foi dado um grande enfoque à necessidade de se melhorar a formação profissional dos dirigentes, privilegiando-se não só a preparação dos seus quadros técnicos superiores e técnicos para o exercício de funções de direção, como também a permanente atualização dos quadros dirigentes no domínio das técnicas de gestão que influenciassem mais diretamente a rentabilidade e produtividade dos serviços. Contudo, essas ações de formação, não constituíam requisitos para o provimento, sendo antes meras condições de preferência.

O exercício de funções em regime de exclusividade continuou a ser a regra, não sendo permitido, durante a vigência da comissão de serviço, o exercício de outros cargos ou funções públicas remuneradas, salvo os que resultassem de inerências, de representação

[12] O regime geral de estruturação de carreiras na Administração Pública constava do Decreto-Lei n.º404-A/98, de 18 de dezembro. A carreira técnica superior encontrava-se regulamentada no Decreto-Lei n.º265/88, obedecendo o recrutamento para as diversas categorias, nos termos do artigo 3.º, às seguintes regras: a) Assessor principal, de entre assessores ou equiparados com, pelo menos, três anos de serviço, classificados de Muito bom, ou cinco anos, classificados, no mínimo, de Bom; b) Assessor, de entre técnicos superiores principais ou equiparados com, pelo menos, três anos na respetiva categoria, classificados de Muito bom, ou cinco anos, classificados, no mínimo, de Bom, mediante concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato; c) Técnicos superiores principais e de 1.ª classe, de entre, respetivamente, técnicos superiores de 1.ª classe e de 2.ª classe com, pelo menos, três anos nas respetivas categorias, classificados de Bom; d) Técnico superior de 2.ª classe, de entre licenciados aprovados em estágio, com classificação não inferior a Bom (14 valores).

de departamentos ministeriais ou de serviços públicos e do exercício de fiscalização ou controlo de dinheiros públicos. Permitia-se que se auferissem remunerações provenientes de direitos de autor, de realização de conferências, palestras, ações de formação de curta duração e de atividade docente em instituições de ensino superior público. O exercício de atividades ou funções privadas também não era permitida, a não ser que previamente autorizadas.

2.6. Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro[13]

Este diploma, que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, local e regional, é também aplicado aos institutos públicos com natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos, ou seja, que integram a administração indireta do Estado[14].

2.6.1. Recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção superior

O recrutamento em cargos de direção superior continuou a ser feito por escolha, de entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à Administração Pública, possuidores de competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das funções. O provimento continuou a ser feito em comissão de serviço, por períodos de três anos, passando a ter o limite máximo de três renovações consecutivas, findas as quais o titular do cargo dirigente não podia ser novamente provido antes de decorrido o período de cinco anos, no mesmo cargo do serviço onde tinha exercido a comissão.

---

[13] Alterada e republicada pela Lei n.º 51/2005, de 30/8 e pela Lei n.º64/20011, de 22 de dezembro.

[14] A Lei n.º4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado, estabelece o n.º 1 do artigo 2.º que "Integram a administração direta do Estado os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das sua competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direção do respetivo membro do Governo e, nos termos no n.º1 do artigo 2.º da Lei n.º 3 de 2004, de 15 de janeiro, os institutos públicos integram a administração indireta do Estado e das Regiões Autónomas.

Para a renovação da comissão de serviço os titulares dos cargos de direção superior tinham que dar conhecimento do termo da comissão ao membro do governo competente, juntando um relatório com os resultados obtidos durante o exercício do cargo, o qual devia ter como referência a carta de missão e os planos e relatórios de atividades e conter uma síntese da aplicação do sistema de avaliação do desempenho do respetivo serviço.

2.6.2. Recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção intermédia

Os titulares dos cargos de direção intermédia eram recrutados de entre funcionários dotados com competência técnica e aptidão para o exercício das funções, sendo-lhes exigido que fossem detentores de licenciatura[15], que tivessem obtido aprovação em curso de formação específica e que possuíssem seis ou quatro anos de experiência profissional, consoante o cargo fosse de diretor de serviços ou chefe de divisão, respetivamente. Os concursos eram publicitados no portal da internet designado de BEP (Bolsa de Emprego Público)[16] e em órgão de imprensa de expansão nacional, com a indicação, nomeadamente, da área de atuação, dos requisitos legais de provimento e do perfil pretendido.

O exercício de funções dirigentes passou a estar dependente não só da existência de perfil, experiência e conhecimentos adequados, como também de formação profissional específica. Os dirigentes de nível superior tinham que ter aproveitamento em curso específico para alta direção em Administração Pública, cuja formação profissional incluía, nomeadamente áreas de competências no âmbito da organização e atividade administrativa, da gestão de pessoas e liderança, da gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos.

Os titulares de cargos dirigentes gozavam, independentemente do seu vínculo de origem, dos direitos gerais reconhecidos aos funcionários do serviço ou organismo em que

---

[15] Nos termos do n.º2 do artigo 20.º da Lei n. 2/2004, de 15 de janeiro, a área de recrutamento para os cargos de direção intermédia de unidades orgânicas cujas funções fossem essencialmente asseguradas por pessoal integrado nas carreiras técnicas foi alargada ao pessoal destas carreiras, ainda que não possuidores de licenciatura.

[16] Criada pelo Decreto-Lei n.º78/2003, de 23 de abril, que foi alterado pelo Decreto-Lei n.º40/2008, de 10 de março.

exerciam funções e mantinham o direito ao lugar de origem e ao regime de segurança social. Continuavam a não poder ser prejudicados na sua carreira profissional de origem por causa do exercício das funções dirigentes, e o tempo de serviço prestado nessas funções revelava, para todos os efeitos legais, como se tivesse sido prestado no lugar de origem e contava para efeitos de promoção e progressão na carreira de origem. Quando o tempo de serviço prestado em funções dirigentes correspondesse ao módulo de tempo necessário à promoção na carreira, normalmente três anos, o funcionário tinha direito, findo o exercício de funções dirigentes, ao provimento em categoria superior com dispensa de concurso, a atribuir em função do número de anos de exercício continuado naquelas funções.

Com este diploma deixou de existir a comissão de observação e acompanhamento dos concursos para os cargos de direção intermédia, que tinha sido crida pela Lei n.º49/99, de 22 de junho, comissão essa que tinha como missão observar e acompanhar os processos de concurso, bem como superintender no sorteio dos membros do júri vinculados à Administração Pública e elaborar o relatório anual sobre os concursos.

2.7. Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto

A Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, que alterou e republicou a Lei n.º2/2004, de 15 de janeiro, estabeleceu a não aplicação do regime nela previsto a vários cargos dirigentes, nomeadamente dos órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais, das forças armadas e das forças de segurança, dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, dos órgãos de gestão dos estabelecimentos do sector público administrativo de saúde, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (cujo provimento tivesse que ser feito por pessoal da carreira diplomática).

Quanto à formação impôs que para o exercício de funções dirigentes deveria existir a prévia frequência, com aproveitamento, em cursos específicos para alta direção em Administração Pública, diferenciados em função do nível, grau e conteúdo funcional dos cargos dirigentes. A maioria desses cursos eram foram lecionados pelo Instituto Nacional de Administração (INA)[17], dado que, muito embora este diploma tivesse estabelecido que a formação específica podia também ser dada por instituições de ensino superior, na verdade poucas dessas instituições lecionaram esses cursos. A frequência da formação devia ocorrer durante os dois primeiros anos de exercício das funções dirigentes ou, caso existisse

[17] O INA foi substituído pela Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas.

alguma impossibilidade por causa não imputável ao titular do cargo de direção, no mais breve prazo.

No âmbito da avaliação do desempenho (SIADAP 2) os titulares dos cargos de direção superior do 1.º grau passaram a ser avaliados em função do nível de cumprimento dos objetivos fixados na carta de missão.

A duração da comissão de serviço e respetivas renovações não podia exceder, na globalidade, doze anos consecutivos, e o dirigente não podia ser provido no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos 5 anos. Foram também alargados os motivos de cessação da comissão, que passou a poder terminar na sequência de despacho fundamentado, designadamente nas situações de não realização dos objetivos previstos, nomeadamente dos constantes da carta de missão, no caso de falta de prestação de informações ou prestação deficiente das mesmas, quando consideradas essenciais para o cumprimento da política global do Governo, e ainda nos casos de não comprovação superveniente da capacidade adequada e da não observação das orientações superiormente fixadas. A comissão de serviço podia também cessar caso houvesse necessidade de imprimir uma nova orientação à gestão dos serviços e, pela primeira vez, pela não frequência de curso de formação obrigatório, por causa que fosse imputável ao dirigente. A mudança de Governo também passou a ser causa de cessação da comissão de serviço dos titulares dos cargos de direção superior de primeiro e segundo grau.

2.8. Lei n.º64/2011 de 22 de dezembro.

Com a publicação da Lei n.º64/2011, de 22 de dezembro, que, deu nova redação à Lei n.º2/2004, de 15 de janeiro, foram introduzidas algumas inovações às regras do recrutamento, seleção e provimento para os cargos de direção superior de primeiro e segundo grau, que resumidamente se indicam e que mais à frente se explanarão mais detalhadamente:

- O recrutamento passou a ser precedido de concurso, aberto a cidadãos com e sem vínculo à Administração Pública, pelo membro do Governo com poder de direção, superintendência ou tutela sobre o serviço em que se inserir o lugar a preencher, a quem cabe a definição do perfil do candidato, a descrição do lugar a

preencher, a definição dos objetivos a cumprir e a caracterização da correspondente organização.

- Foi criada a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública que tem como missão o recrutamento e seleção dos candidatos para os cargos de direção superior da administração pública, competindo-lhe assegurar a boa tramitação dos procedimentos concursais e estabelecer e aplicar os correspondentes métodos de seleção. Após a aplicação dos métodos de seleção é elaborada de uma lista final, com os três candidatos que reúnam os melhores perfis para determinado cargo, cabendo a decisão final do candidato a nomear ao membro do Governo com poder de direção, superintendência ou tutela sobre o serviço em que se insere o lugar a preencher.

- O tempo de duração das comissões de serviço foi alargada, de três para cinco anos, o que corresponde a uma duração superior ao ciclo político, que é de quatro anos.

3. A Comissão de Serviço do Pessoal Dirigente

3.1. O recrutamento, a seleção e o provimento do pessoal dirigente em alguns países da UE. Breve apontamento comparativo.

Os dois principais modelos de recrutamento e seleção de dirigentes que existem nos Estados-membros da União Europeia, são o *modelo de carreira*, em que o recrutamento dos dirigentes é feito através de concurso, de entre licenciados, vinculados à administração pública, e o *modelo de emprego*, em que o recrutamento dos dirigentes é também feito por concurso que tem como base de recrutamento quer candidatos vinculados, quer candidatos não vinculados à administração pública. Em alguns dos países são conjugados os dois modelos, tendo resultado um sistema que designaremos de misto ou híbrido.

Num estudo comparativo desenvolvido pelo EIPA (Instituto Europeu de Administração Publica) sobre Altos Funcionários Públicos dos Estados-Membros da União Europeia, em dezembro de 2008, no qual foram analisados os 27 Estados-Membros e a Comissão Europeia, verificou-se que sobressaem estes dois modelos de seleção de dirigentes na Administração Publica.

No modelo de carreira o recrutamento é feito através de concurso aberto a licenciados, em que os mais aptos, após seleção, são providos numa carreira que se desenvolve em torno conjugadamente do tempo de serviço e do mérito do desempenho. Os dirigentes, neste sistema, são nomeados de entre os funcionários vinculados, que compartilham a mesma cultura de serviço público, o que facilita o trabalho conjunto e a comunicação entre os serviços.

Já no modelo de emprego a escolha dos dirigentes e feita através concurso aberto a candidatos vinculados ou não à administração pública, com competências e perfil predefinidos, sendo escolhido o candidato que tenha obtido melhores resultados no processo de seleção. Neste sistema aponta-se como vantagem o facto de ter uma base de recrutamento mais alargada, o que estimula a competitividade, e como desvantagem o facto de os dirigentes não partilharem a mesma cultura de serviço público, por não terem identidade comum, sendo menos animadoras as perspetivas de carreira.

Tabela 1 - Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus (AEIPA)

	Principais modelos		
	Carreira	**Emprego**	**Híbrido**
Estados membros + CE	Áustria Bélgica Chipre França Alemanha Grécia Hungria Irlanda Luxemburgo Portugal Romênia Espanha CE	República Checa Dinamarca Estônia Finlândia Holanda Suécia Reino Unido	Bulgária Itália Lituânia Malta Polônia Eslováquia Eslovénia

Verifica-se ainda neste estudo que o processo de recrutamento de dirigentes inclui a existência de júris, de comissões de seleção e de entidades reguladoras para efeitos de recrutamento, tendo a maioria dos Estados-Membros órgãos ou comissões de recrutamento ou aconselhamento para propor os melhores candidatos para o exercício dos cargos públicos.

Na Áustria, no Chipre, na Dinamarca, em Malta, no Reino Unido e na Comissão Europeia existe um órgão responsável no recrutamento dos dirigentes, que efetua recomendações sobre a adequação dos candidatos ao lugar; e na Bulgária, Estónia, Grécia, Irlanda, Holanda, Eslovénia e Roménia existe uma comissão de recrutamento permanente de dirigentes, que é responsável pela organização dos concursos. Já outros Estados-Membros confiam o recrutamento de dirigentes a uma Escola Nacional de Administração Pública (França, Itália, Polónia e Espanha), ou a uma Secretaria Federal de seleção e recrutamento (Bélgica), ou ainda a uma comissão ou júri de concursos para cargos específicos (Hungria, Portugal, Letónia, Lituânia, Eslováquia, Eslovénia). Com estes diferentes sistemas procurou-se garantir a isenção e independência no processo de recrutamento de cargos de chefia, o reconhecimento do mérito e o afastamento dos critérios de escolha por motivos de índole política e/ou pessoal. Em alguns países, como por exemplo na Áustria, a França, a Alemanha e a Espanha a seleção é feita essencialmente por

critérios de confiança, motivo pelo qual, a nomeação dos dirigentes pode ter um cariz eminentemente político. Noutros países, como e o caso da Dinamarca e do Reino Unido, a seleção de dirigentes é baseada em procedimentos concursais em que é privilegiado o mérito. Entre estes dois modelos, naturalmente, existem modelos mistos ou híbridos, que combinam processos de recrutamento por concurso em que a escolha é baseada em critérios de mérito e, de entre os candidatos melhor classificados, é feita a escolha de um deles com base na confiança política, como acontece na Comissão Europeia, na Irlanda, na Letónia, Holanda, na Polónia e na Eslovénia.

A Holanda e o Reino Unido criaram um gabinete especial e centralizado para a gestão dos dirigentes, com o objetivo de constituir um espírito de corpo e uma cultura institucional, gerindo a mobilidade entre os vários ministérios, assegurando os procedimentos concursais, as atividades de formação e desenvolvimento, assim como questões relativas ao seu estatuto legal, remuneratório e as condições de emprego. Noutros países, findo o exercício das funções dirigentes, os funcionários são mantidos numa reserva de recrutamento e podem ser selecionados para exercerem outros altos cargos públicos noutros serviços, como é o caso dos Países Baixos e da Polónia.

No que respeita à duração dos mandatos, existem também diferenças assinaláveis, que variam entre os dois anos em Itália, os três anos em Portugal, os cinco anos na Estónia e um máximo de sete na Holanda.

A repartição dos perfis de competências exigidas por alguns Estados membros no recrutamento dos cargos de alta direção pode ser resumida na seguinte tabela:

Tabela 2 - Perfis de competências exigidos por alguns estados membros

Competências	**Estónia, Bulgária, Irlanda, Reino Unido**	**Roménia, Finlândia, Países Bascos, Espanha**	**Bélgica, Chipre, Itália, Portugal, Eslovénia**
Liderança	Sim	Sim	Não
Visão estratégica	Sim	Sim	Não
Obtenção de resultados	Sim	Sim	Não
Comunicação	Sim	Sim	Não
Gestão de relacionamento, de pessoas e de recursos humanos	Sim	Sim	Não
Conhecimentos de gestão	Sim	Sim	Sim

Foi também feito um Estudo Comparado de Regimes de Emprego Publico de Países Europeus, de 20 de Abril de 2007, do INA (Instituto Nacional de Administração) e da DGAEP (Direção-Geral de Administração e do Emprego Publico). Neste estudo verifica-se também que praticamente em todos os países existe dualidade de regimes de emprego Público, a saber, a nomeação e contrato individual de trabalho (CIT), podendo cada um destes regimes ser predominante, mas não exclusivo, de cada um dos países.

O regime de nomeação é dominante em França, Espanha e Irlanda e o CIT no Reino Unido, Itália e Finlândia. O regime de nomeação abrange normalmente as funções de soberania, destacando-se os magistrados, diplomatas e forças de segurança; já a contratação individual está associada a funções de carácter mais técnico e administrativo. Os principais aspetos distintivos dos dois regimes são, em primeiro lugar, o estatuto jurídico, pois em todos a nomeação é regulada pelo Direito Administrativo e o CIT pelo Direito do Trabalho.

A Suécia e a Finlândia são maioritariamente Sistemas de Posto de Trabalho enquanto a França, Espanha e a Irlanda são maioritariamente Sistemas de Carreiras. Quando existem carreiras, estas podem verificar-se quer no regime de nomeação, quer no de CIT.

Em todos os países o ingresso nas carreiras é predominantemente por concurso e está relacionado com as habilitações académicas.

Tabela 3 - Regimes de vinculação mais preponderantes dos Estados Membros

Regimes de vinculação mais preponderantes[18]		
Países	**Nomeação**	**Contrato Individual de Trabalho**
Alemanha	-	+
Espanha	+	-
Finlândia	-	+
França	+	-
França	+	-
Irlanda	+	-
Itália	-	+
Reino Unido	-	+

[18] Nomeação (unilateralidade e tendencial estabilidade e perpetuidade) e contrato (bilateralidade e rescindibilidade facilitada. O estudo refere-se ao ano de 2001 para Itália e 2004 e 2005 para os restantes países.

É ainda de referir que o recurso ao recrutamento externo para cargos superiores é utilizado na Alemanha, em Espanha, em França (para os cargos superiores), na Irlanda, na Itália (para chefias intermédias) e no Reino Unido (recrutamento externo de dirigentes de topo), como se pode verificar na seguinte tabela:

Tabela 4 - Possibilidade de recrutamento externo para cargos superiores de carreira segundo o Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus (INA)

Países	Possibilidade de recrutamento externo para cargos superiores de carreira
Alemanha	Sim, existe nos casos de profissões muito especializadas, em que o recrutamento se faz tendo por base a experiência profissional anterior.
Espanha	Não existe uma regra absoluta, visto que os requisitos de recrutamento são muito variáveis.
Finlândia	Não aplicável dado que as carreiras existentes são muito específicas e rígidas.
França	Para as funções públicas do Estado e da carreira Hospitalar existem três situações possíveis: - No caso de profissões adstritas ao grupo de categorias socioprofissionais C (funções mais subalternas), o recrutamento externo é possível para as categorias superiores; - No caso de algumas profissões, cuja lista é estabelecida pelo Conselho de Estado, é possível o recrutamento externo para cargos superiores da categoria socioprofissional A (quadros e dirigentes) - No caso dos funcionários não-titulares (CIT) sujeitos a exames profissionais para efeitos de titularização (nomeação).
Irlanda	Sim, mas sempre através de concurso público
Itália	Sim, para cargos intermédios, estando dependente das habilitações académicas e experiência profissional
Reino Unido	Sim, dado que o sistema integra o conceito de *position system* e de *career system*: qualquer pessoa exterior ao *Civil Service* pode ser recrutada diretamente para qualquer nível de responsabilidade, nomeadamente em cargos que requerem competências e experiência específicas; Também através do *Fast Stream Development Programme*, na modalidade de competição aberta ao exterior
Suécia	Não aplicável dado que as carreiras existentes são muito específicas e rígidas.
Suíça	Não aplicável dado que as carreiras existentes são muito específicas e rígidas.

Quanto ao recrutamento interno para cargos superiores na carreira verifica-se o seguinte:

Tabela 5 - Recrutamento para cargos superiores segundo o Estudo Comparado de Regimes de Emprego Público de Países Europeus (INA)

Países	**Requisitos e processo de recrutamento para cargos (imediatamente ou não) superiores da carreira**
Alemanha	Cargo imediatamente superior: promoção por mérito (com tempo mínimo no lugar de origem), com período probatório. Cargo não imediatamente superior: Não em termos de carreira; um trabalhador indigitado para funções adicionais (projetos ou missões) recebe um subsídio que pode corresponder à remuneração de categorias superiores; Existem procedimentos para aceder a uma carreira superior à de origem, exigindo concurso e período de formação; conforme a carreira pode ser necessário um "exame de carreira" ou uma audição pela Comissão da Função Pública Federal; um sistema simplificado é adoptado quando o recrutamento é feito para conteúdos funcionais restritos e pouco diferenciados do conteúdo de origem.
Espanha	Cargo imediatamente superior, promoção por mérito; Cargo não imediatamente superior não foi encontrada informação.
Finlândia	Não aplicável dado as carreiras existentes serem muito específicas. Releva-se que no caso dos juízes já é possível, no entanto, aceder diretamente a cargos superiores.
França	Cargo imediatamente superior: Existem três modalidades, consoante os grandes grupos profissionais (corpos) – Avaliação profissional por uma comissão paritária, concurso interno, concurso externo. Nalguns casos para efeitos deste tipo de promoção é necessário seguir determinados cursos de formação profissional; Cargo não imediatamente superior: Nos caso em que a promoção exige uma seleção profissional específica.
Irlanda	Para os funcionários e para os CIT a promoção pode realizar-se para cargos, imediatamente ou não, superiores da carreira, através de concurso, com requisitos variáveis em função do cargo.
Itália	Para cargo imediatamente superior: procedimentos variáveis desde que enquadrados no código de trabalho e contratação coletiva; Para cargos não imediatamente superior não foi encontrada informação.
Reino Unido	Cargo imediatamente superior: Processos baseados na avaliação do mérito, experiência e competências param o cargo superior, com regulação diversa, dada a autonomia das agências e departamentos; Cargo não imediatamente superior: através do Fast Stream Development

	Programme que permite o acesso à categoria Sénior; implica a seleção para um curso com o mesmo nome, frequência com aproveitamento e período probatório.
Suécia	Cargo imediatamente superior: promoção por mérito; Cargo não imediatamente superior: não aplicável dado as carreiras existentes serem muito específicas.
Suíça	Cargo imediatamente superior: promoção por mérito; Cargo não imediatamente superior: não aplicável dado as carreiras existentes serem muito específicas.

No panorama europeu pode ver-se que é privilegiado o mérito na nomeação dos dirigentes, já que o recrutamento é baseado em modelos de seleção que se pautam por regras de transparência e imparcialidade, que afastam as escolhas e designações por critérios estritamente pessoais e/ou políticos. Contudo, o grau de interferência política varia de país para país, sendo notório que tal interferência é menor no Reino Unido, na Suécia, na Bélgica e na Áustria.

A possibilidade de recrutar dirigentes no exterior da função pública, nomeadamente no sector privado, está consagrada na Austrália, na Finlândia, na Hungria, no Holanda, na República Eslovaca e na Suécia, assim como, na maior parte deste tipo de cargos, no Reino Unido. No entanto, e na prática, a maior parte dos dirigentes tem um percurso de carreira e de funcionalismo publico. Na Alemanha, por exemplo, só um funcionário público de carreira pode ser selecionado para dirigente. Na Irlanda a situação era muito similar, mas foi feita uma alteração ao sistema de recrutamento e seleção de dirigentes no sentido de possibilitar que uma percentagem dos cargos ficasse disponível para serem estes ocupados por trabalhadores do setor privado, através de um processo de recrutamento baseado em princípios de transparência, isenção e imparcialidade.

3.2. Enquadramento Legal Português: Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro[19].

O Estatuto do pessoal dirigente insere-se numa cultura de mérito: com uma gestão por objetivos e verificação dos correspondentes resultados, visa-se que a atuação dos titulares de cargos dirigentes esteja orientada por critérios de qualidade, responsabilidade, eficácia e eficiência.

A modalidade de provimento do pessoal dirigente é a nomeação em comissão de serviço.

3.2.1. Objeto e âmbito

O estatuto pessoal dirigente aplica-se:

- Aos serviços e órgãos da administração direta do Estado[20];
- Aos Institutos públicos, salvo no que respeita às matérias específicas reguladas pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei-Quadro dos Institutos Públicos)[21];
- Às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sem prejuízo de adaptação mediante diploma legislativo regional[22];

---

[19] O Estatuto do Pessoal Dirigente dos serviços e organismos da administração central, local e regional do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterado pela Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE/2009), n.º 3-B/2010, de 28 de abril (LOE/2010) e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, que o republicou, referido doravante como EPD, tem como referência a versão consolidada e republicada na Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro.

[20] A Lei n.º4/2004, de 15 de janeiro, que estabelece os princípios e normas a que obedece a organização da administração direta do Estado, no n.º1 do art.º2.º, com a epígrafe *âmbito* estipula que "*Integram a administração direta do Estado os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devem estar sujeitas ao poder de direção do respetivo membro do Governo"*.

[21] Alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, alterada e republicada pelo Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, alterada, ainda, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de Abri, pela Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro pelo Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro.

- À Administração local, mediante decreto-lei de adaptação[23].

Fora do âmbito de aplicação deste diploma ficaram inúmeros cargos dirigentes, designadamente os dos órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, da Assembleia da República, dos tribunais, das forças armadas, das forças e serviços de segurança, dos órgãos públicos que exercem funções de segurança interna, bem como do sistema de informações da República Portuguesa, dos serviços de gestão do sistema prisional; do Ministério dos Negócios Estrangeiros (que por força de disposição legal própria, tenham de ser providos por pessoal da carreira diplomática ou para cujo provimento tenha sido escolhido pessoal da mesma carreira ou que sejam exercidos nos serviços externos), do pessoal integrado em carreiras, dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino secundário e dos estabelecimentos do sector público administrativo de saúde.[24] A este propósito o atual presidente da comissão João Bilhim pronunciou-se no XVII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública (2012:61-62) dizendo: "Já do ponto de vista das entidades públicas excecionadas da aplicação do referido estatuto do pessoal dirigente dos serviços e órgãos da administração central, local e regional do Estado, incluindo das regras aplicáveis no recrutamento e seleção de titulares para cargos de direção superior, dispõe o artigo 1º do mstatuto que não se aplica aos cargos dirigentes (…)", enumerando-os em seguida e, continuou referindo que também aos institutos públicos de regime especial é aplicável o Estatuto dos Gestores Públicos, motivo pelo qual " (…) a CReSAP está incumbida de

---

[22] Região Autónoma da Madeira - Decreto Legislativo Regional n.º 5/2004/M, de 22 de abril, republicado pelo Decreto Legislativo Regional 27/2006/M, de 14 de julho e da alínea a), do n.º 4.º do artigo 9.º e artigo 23.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2012, de 28 de abril, n.º 34/2010, de 2 de setembro, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

[23] Decreto -Lei n.º 93/2004, de 20 de abril, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 104/2006, de 7 de junho, e alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, aplicada à Administração Local pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto.

[24] O afastamento da aplicação do EPD a alguns destes cargos dirigentes poderá justificar-se por motivos de confiança política, mas no caso dos estabelecimentos de ensino secundário e do setor público administrativo da saúde, parece-nos, como mais à frente veremos, que não existem razões de monta que fundamentem a não aplicação das regras do recrutamento por concurso aos dirigentes a nomear.

elaborar uma avaliação, não vinculativa, do currículo e adequação das competências ao cargo de gestor público, da personalidade a que respeita a proposta de designação."

3.2.2. Cargos dirigentes

São cargos dirigentes os cargos de direção, gestão, coordenação e controlo dos serviços e organismos públicos. Os cargos dirigentes qualificam-se em cargos de direção superior e cargos de direção intermédia, em função do nível hierárquico, das competências e das responsabilidades que lhes estão cometidas[25], subdividindo-se, os primeiros, em dois graus, e os segundos, no número de graus que sejam exigidos pela organização interna do serviço.

São cargos de direção superior de 1.º grau, designadamente:

- Diretor-Geral;
- Secretário-Geral;
- Inspetor-Geral;
- Presidente.

São cargos de direção superior de 2.º grau, designadamente:

- Subdiretor-Geral;
- Adjunto do secretário-geral;
- Subinspetor-geral;
- Vice-Presidente.

São cargos de direção intermédia, designadamente:

- Diretor de serviços - 1.º grau;
- Chefe de divisão - 2.º grau;

---

[25] Na classificação tradicional os órgãos podem ser *primários, secundários e vicários*, sendo os *primários* aqueles que dispõem de uma competência própria para decidir as matérias que lhes estão confiadas; órgãos *secundários* são os que apenas dispõem de uma competência delegada; e órgãos *vicários* são aqueles que só exercem competência por substituição de outros órgãos. Ora, os cargos de direção superior têm, como *órgãos primários* competências próprias muito amplas, enquanto que os cargos de direção intermédia, como órgãos secundários, exercem a maioria das competências por substituição de outros órgãos.

- Outros - 3.º grau ou inferior.

Os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços e organismos devem estabelecer expressamente a qualificação e grau dos respetivos cargos dirigentes bem como a sua designação. O EPD não estabelece as competências que podem ser exercidas pelos titulares dos cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior, pelo que têm que ser os diplomas orgânicos dos serviços a estabelecer as competências que lhes são atribuídas.

Os titulares dos cargos dirigentes estão ao serviço do interesse público e devem observar no desempenho das suas funções princípios como os da legalidade, justiça, imparcialidade, da transparência e da boa-fé.

3.2.3. Competências do pessoal dirigente

O pessoal dirigente exerce as competências específicas que lhes forem conferidas por Lei, nomeadamente as constantes do EPD e pelas leis orgânicas dos serviços onde exerçam funções, assim como as que lhes forem delegadas ou subdelegadas.

Os membros do Governo podem delegar, com possibilidade de subdelegação, nos titulares dos cargos de direção superior de 1.º grau as competências relativas às atribuições dos respetivos serviços e órgãos e estes, por sua vez, podem subdelegar em todos os níveis e graus de pessoal dirigente as suas competências próprias. A delegação e a subdelegação de competências constituem instrumentos privilegiados de gestão, cabendo aos titulares dos cargos de direção superior de 1.º grau promover pela sua adoção, enquanto meios que propiciam a redução de circuitos de decisão e uma gestão mais célere e desburocratizada.

Dispõem os n.ºs 1 e 2 do artigo 35.º do CPA, com a epígrafe "Da delegação de poderes" que "Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um ato de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique atos administrativos sobre a mesma matéria."(n.º1) e que "Mediante um ato de delegação de poderes, os órgãos competentes para decidir em determinada matéria podem sempre permitir que o seu imediato inferior hierárquico, adjunto ou substituto pratiquem atos de administração ordinária nessa matéria."(n.º2)

Quanto à especificação dos poderes, como referem Oliveira, Gonçalves e Amorim ("A delegação de poderes de um órgão noutro tem que ser delimitada positivamente: a lei

exige a especificação dos poderes delegados (ou subdelegados) ou dos atos que os órgãos assim habilitados podem praticar". Referem também em anotação ao artigo 35.º, n.º1 do mesmo código que a delegação de competências foi "Concebida como instrumento da desconcentração administrativa (e dos diversos valores ou interesses que lhe vão associados), a delegação de poderes é, no CPA, um ato pelo qual um órgão (legalmente habilitado para o efeito) " permite que outro órgão ou agente pratique atos administrativos sobre a mesma matéria". (Oliveira, Gonçalves e Amorim, 1997:210).

3.2.3.1. Competências dos titulares dos cargos de direção superior

Os titulares dos cargos de direção superior de primeiro grau têm competências que são próprias, atribuídas pelo estatuto do pessoal dirigente (competências gerais) ou pelas leis orgânicas dos serviços onde exercem funções (competências específicas), bem como competências que lhes são delegadas pelo membro do governo que tem poderes de superintendência, tutela ou direção sobre esse serviço.

Aos dirigentes máximos dos serviços foram atribuídas novas responsabilidades e competências próprias, nomeadamente as referentes ao aumento da responsabilidade pelos resultados dos serviços deles dependentes e à criação e extinção de unidades orgânicas. Por despacho, podem ser criadas, alteradas ou extintas unidades orgânicas flexíveis, bem como elaborados os regulamentos internos de organização.

As competências próprias de caráter geral que são atribuídas aos titulares dos cargos de direção pelo estatuto do pessoal dirigente são várias, destacando-se:

- No âmbito da gestão geral: garantir a elaboração dos planos anuais de atividades; controlar e avaliar a execução dos planos de atividades e a concretização dos objetivos propostos; assegurar a elaborar os relatórios de atividades e o balanço social; organizar a estrutura interna do serviço ou órgão, designadamente através da criação, modificação ou extinção de unidades orgânicas flexíveis; acompanhar e avaliar sistematicamente a atividade do serviço, representar o serviço ou órgão que dirige; e, praticar todos os atos necessários ao normal funcionamento dos serviços e órgãos no âmbito da gestão dos recursos humanos, financeiros, materiais e patrimoniais (gestão corrente);

- No âmbito da gestão dos recursos humanos: garantir a aplicação uniforme do SIADAP; assegurar a elaboração do plano de formação; adotar os horários de trabalho mais adequados ao funcionamento dos serviços; autorizar a acumulação de atividades ou funções, públicas ou privadas, e exercer a competência em matéria disciplinar (os dirigentes máximos dos órgãos ou serviços podem nos n.ºs 1 e 2 do art.º9.º da Lei n.º58/2008, de 9 de setembro, que aprovou o estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, ordenar inquéritos ou sindicâncias, instaurar processos disciplinares e aplicar as penas previstas.)

- No âmbito da gestão orçamental e realização de despesas: garantir a elaboração dos projetos de orçamento de funcionamento e de investimento e a execução do orçamento, adotando as medidas necessárias à correção de eventuais desvios; aprovar a conta de gerência; assegurar as condições necessárias ao exercício do controlo financeiro e orçamental; e, autorizar a realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços.

- No âmbito da gestão de instalações e equipamentos: superintender na utilização das instalações afetas ao respetivo serviço ou órgão, bem como na sua manutenção, conservação e beneficiação; promover a melhoria de equipamentos; velar pela existência de condições de saúde, higiene e segurança no trabalho, garantindo, designadamente, a avaliação e registo atualizado dos fatores de risco, planificação e orçamentação das ações conducentes ao seu efetivo controlo; gerir de forma eficaz e eficiente os equipamentos afetos ao respetivo serviço ou órgão.

A atribuição de algumas destas competências está em sintonia com o movimento de reforma e modernização administrativa *New Public management*, de que adiante iremos falar, onde se assume que a gestão privada é superior à gestão pública, nomeadamente no âmbito da gestão profissional atuante, da gestão profissionalizante, das medidas de desempenho explícitas, do maior enfâse no controle e resultados e da adoção de unidades orgânicas mais pequenas, melhor geríeis e mais flexíveis.

3.2.3.2. Competência dos titulares dos cargos de direção intermédia

Os titulares de cargos de direção intermédia têm também competências próprias que lhes são atribuídas pelo Estatuto do Pessoal Dirigente ou pela Leis Orgânicas dos respetivos serviços onde cumprem funções e exercem as competências que lhes forem delegadas ou subdelegadas.

Compete aos titulares dos cargos de direção intermédia de 2.º grau assegurar a qualidade técnica do trabalho produzido na sua unidade orgânica e garantir o cumprimento dos prazos adequados à eficaz prestação do serviço, divulgar junto dos trabalhadores em funções públicas os documentos internos e as normas de procedimento a adotar pelo serviço, proceder à aplicação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho, identificar as necessidades de formação específica dos trabalhadores em funções públicas, proceder ao controlo efetivo da assiduidade e pontualidade e autorizar a passagem de certidões de documentos arquivados na respetiva unidade orgânica.

3.2.4. Qualificação e formação

O exercício da função dirigente está dependente da posse de perfil, experiência e conhecimentos adequados para o desempenho do respetivo cargo, sendo obrigatoriamente acompanhado pela realização de formação profissional específica, em gestão, nomeadamente nos domínios da Administração Pública[26], a qual é assegurada pelo serviço ou órgão com atribuições na área da formação profissional, atualmente a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (antigo INA), e também por instituições de ensino superior.

Os titulares dos cargos dirigentes frequentam cursos de formação obrigatória[27] durante os dois primeiros anos de exercício de funções, sendo excecionalmente permitida a

---

[26] A formação profissional pode ser diferenciada em função não só do nível e do grau dos cargos dirigentes, como também das competências específicas que exercem, nomeadamente, as do âmbito dos recursos humanos, financeiros e materiais.

[27] O FORGEP, CAGEP ou o CADAP

frequência posterior apenas quando a causa da não frequência tempestiva não lhes seja imputável. É requisito do exercício de funções de direção superior e intermédia o aproveitamento em cursos específicos de alta direção em administração pública, que se encontram regulamentados pela Portaria n.º114/2005, de 8 de novembro, que foi atualizada pela Portaria n.º1146/2011, de 7 de abril, em face das determinações constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º89/2010, de 17 de novembro.

A formação profissional específica abrange, entre outras áreas, as da organização e atividade administrativa, de gestão de pessoas e liderança, de gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos.

O exercício de cargos de direção superior implica a frequência, com aproveitamento, do Curso Avançado de Gestão Pública (CAGEP)[28], que tem por objetivo transmitir conhecimentos e competências transversais que potenciem uma liderança forte e motivadora face às novas exigências da gestão e administração pública .

Já o exercício de cargos de direção intermédia acarreta a frequência, com aproveitamento, do Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP)[29], que se destina a transmitir um conjunto de conhecimentos e competências técnicas e comportamentais potenciadores de bom desempenho de funções dirigentes.

Tanto o CAGEP como o FORGEP podem ser substituídos pela frequência, com aproveitamento, do curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP)[30], curso

---

[28] ANEXO I à Portaria n.º146/2011, de 07 de abril. Regulamento do curso avançado de gestão pública (CAGEP). Tem como destinatários os titulares de cargos de direção superior da administração pública central e equiparados. A duração é a seguinte: a) Presencial — 50 horas; e -learning — 25 horas; ou b) Presencial — 65 horas. Os conteúdos temáticos são: Avaliação Prospetiva, Planeamento e Gestão Estratégica; Gestão das Organizações Públicas (Gestão por Objetivos e Avaliação do Desempenho; Qualidade, Inovação, Modernização e Administração Eletrónica, Utilização de Serviços Partilhados) — (GeRFIP, GeRHuP, GeADAP); Liderança, Comunicação, Negociação e Gestão.

[29] ANEXO II à Portaria n.º146/2011, de 07 de abril. Regulamento do programa de formação em gestão pública (FORGEP). Tem como destinatários os titulares de cargos de direção intermédia da administração pública central e equiparados. Tem a duração: a) Presencial — 120 horas; e-learning — 60 horas; ou b) Presencial — 150 horas.

[30] ANEXO III. Regulamento do curso de alta direção em administração pública (CADAP). Este curso tem como destinatários titulares de cargos de direção superior e intermédia e trabalhadores licenciados da administração pública central e tem a duração: a) Presencial — 330 horas; e-learning — 200 horas; ou b) Presencial — 430 horas.

este que constitui uma formação muito qualificada e que tem por objetivo proporcionar o desenvolvimento de conhecimentos e competências no exercício de funções dirigentes.

Após a primeira comissão de serviço os dirigentes deverão frequentar ações de formação de atualização que visam a atualização das suas competências e conhecimentos, tendo os titulares dos cargos de direção superior de completar quarenta horas de formação por cada comissão de serviço, e os titulares dos cargos de direção intermédia sessenta horas de formação, em ambos os casos com avaliação de conhecimentos.

3.2.5. Incompatibilidades, impedimentos e inibições

O Prof. Marcelo Caetano definiu "incompatibilidade" como a "impossibilidade legal do desempenho de certas funções públicas por indivíduo que exerça determinadas atividades ou que se encontre em algumas das situações, públicas ou particulares, enumeradas na lei" (Caetano, 1956:430).

Depois de afirmar que as incompatibilidades ou são comuns a todas as funções públicas ou especiais de certo cargo ou função, classificou-as aquele autor em naturais e morais por um lado e, em absolutas e relativas, por outro. Definiu como incompatibilidades naturais "as que resultam da impossibilidade material de desempenhar simultaneamente dois cargos ou duas atividades dentro das mesmas horas de serviço, em diferentes localidades ou dentro da mesma hierarquia", e como morais "as que resultam da necessidade de impedir que o agente possa ser suspeito de utilizar a função pública para favorecer interesses privados em cuja dependência se encontrasse, em virtude de prestar serviços remunerados a particulares ou por estar ligado por laços de parentesco a quem possa influir na marcha dos negócios públicos, para seu proveito pessoal.". Finalmente, caracterizou as incompatibilidades absolutas e relativas, respetivamente, como sendo "as que não podem ser removidas, forçando o funcionário a optar por um dos cargos incompatíveis" e "as que podem ser removidas mediante obtenção de autorização, dada pela autoridade competente, para o exercício dos dois cargos ou de um cargo e de uma atividade privada..." (Caetano, 1956: 720-722)

Os Professores J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira referem quanto à acumulação de empregos ou cargos públicos em anotações ao artigo 269.º da CRP que: "Da proibição de acumulação de empregos ou cargos públicos (n.º4) - que já constava da constituição de 1933 (artigo 27.º) – decorre que cada trabalhador ou agente do Estado e demais entidades

públicas só pode, em princípio, ocupar um lugar e exercer um cargo público. Esta proibição de acumulação em nada contraria a liberdade de profissão, pois, além de não atingir o conteúdo essencial do direito, é certamente uma das restrições impostas pelo «interesse coletivo», expressamente admitidas na Constituição (cfr.art.47.º). O regime de acumulação não dispõe ainda hoje de uma base legal sistemática que concretize o princípio constitucional, verificando-se a multiplicação avulsa de situações de acumulação estabelecidas por leis especiais que consagram regimes privilegiados de acumulações, frustrando os objetivos da Constituição (…) A prescrição do n.º5 traduz uma imposição legiferante de estabelecimento do sistema de incompatibilidades, de modo a garantir não só o princípio da imparcialidade da Administração (cfr. Art.266.º-2), mas também o princípio da eficiência (boa administração). Trata-se de impedir o exercício de atividades privadas que, pela sua natureza ou pelo empenhamento que exijam, possam conflituar com a dedicação ao interesse público ou com o próprio cumprimentos dos horários e tarefas da função pública. " (Canotilho e Moreira, 1985:841-842.)

O pessoal dirigente está sujeito ao regime de incompatibilidades, inibições e impedimentos previstos, designadamente as constantes da Constituição da República Portuguesa (CRP), da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (LVCR)[31] e dos artigos 44.º a 51.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

No artigo 269º da Constituição da República Portuguesa com a epígrafe "Regime da função pública", determina-se que os trabalhadores da Administração Pública "No exercício das suas funções, os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e outras entidades públicas estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da Administração"(n.º1) e que "Não é permitida a acumulação de empregos ou cargos públicos, salvo nos casos expressamente admitidos por lei."(n.º4).

É pois, na sequência destas disposições constitucionais que a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro[32], que contém os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações, nos seus artigos 25.º a 29.º, regulamenta as incompatibilidades e os impedimentos. Dispõe o artigo 25.º que "A existência de incompatibilidades e de impedimentos contribui para garantir a imparcialidade no exercício de funções públicas"(n.º1) e que " Sem prejuízo do

[31] Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro

[32] Alterada pela Lei n.º 22-A/2008, de 24/04, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31/12, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, pela Lei n.º 34/2010, de 02/09, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30/12 e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31/12.

disposto na Constituição, nos artigos 44.º a 51.º do Código do Procedimento Administrativo e em leis especiais, as incompatibilidades e os impedimentos a que se encontram sujeitos os trabalhadores, independentemente da modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público ao abrigo da qual exercem funções, são os previstos no presente capítulo.” (n.º2). Dispõe o artigo 26.º da citada Lei 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que “As funções públicas são, em regra, exercidas em regime de exclusividade." definido em que termos é que podem ser acumuladas funções públicas e privadas e no artigo 29.º impõe-se a regra da não acumulação de funções privadas. Quanto à acumulação de funções públicas é definido que é possível a acumulação com outras funções públicas quando estas não sejam remuneradas e haja na acumulação manifesto interesse público. Já se as funções públicas a acumular forem remuneradas e se houver manifesto interesse público na acumulação, o exercício de funções apenas pode ser acumulado com o de outras funções públicas nos casos que expressamente estão previstos e taxativamente elencados. No caso de as funções a acumular forem públicas com funções privadas, a regra é também a da proibição de acumulação de funções, mas existe um maior leque de possibilidades de a acumulação de funções ser autorizada. É de realçar que a violação destas normas referentes à acumulação de funções constitui fundamento bastante para a cessação da comissão de serviço.

3.2.6. Recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção superior e intermédia

3.2.6.1. Recrutamento para os cargos de direção superior e a Comissão de Recrutamento e Seleção

A Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) é uma entidade independente que funciona junto do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública que tem por missão o recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior da Administração Pública.

O Presidente da Comissão referiu numa comunicação que efetuou no passado mês de dezembro para o XVII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública (2012:60) que “Nos termos dos Estatutos da Comissão de

Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) em Portugal, esta não pede nem recebe orientações dos Governos na prossecução dos seus fins (artigo 5ºda Lei n. 64/2011, de 22 de dezembro). A CReSAP responde perante o Parlamento. É, na prática e na teoria, uma agência independente e ela em si mesmo já expressa outra das ideias do modelo gestionário – a agencificação das estruturas da Administração." e que "A CReSAP é responsável pela introdução da meritocracia na estrutura da Administração Central do Estado (direções-gerais e subdiretores-gerais, presidente e vogais de institutos públicos) através da introdução de procedimentos concursais isentos e autónomos do Governo. Acresce que a CReSAP ainda é responsável pela elaboração de relatórios de avaliação do mérito dos gestores públicos, através da avaliação curricular e de adequação de perfil."

Para conseguir atingir os objetivos para que foi criada a CReSAP conta com um presidente e quadro vogais (três a cinco permanentes e um não permanente por cada Ministério) e é apoiada por peritos[33]. O provimento dos membros da comissão é feito por Resolução do Conselho de Ministros, após prévia audição pela Assembleia da República, sendo o presidente nomeado em comissão de serviço por um período de cinco anos e os vogais por um período de quatro anos. A comissão de serviço não é suscetível de renovação, uma vez que os titulares não podem ser providos no mesmo cargo antes de decorrido um período igual ao da duração da comissão de serviço. Tanto o presidente como os vogais permanentes são designados de entre personalidades de reconhecidos mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal, devendo os vogais permanentes ter exercido, preferencialmente, funções na área dos recursos humanos. Os vogais não permanentes e os suplentes são designados por despacho do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública e daquele que detenha o poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão a que se encontram vinculados, por um período de três anos, não podendo o mesmo titular ser novamente designado para a mesma função antes de decorrido igual período. A designação é feita de entre trabalhadores em funções públicas 1 e de entre personalidades de reconhecidos mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal, cuja atividade tenha sido exercida preferencialmente na área dos recursos humanos ou da Administração Pública.

[33] A CReSAP é composta, neste momento (março de 2013) por 15 membros: um presidente, 3 vogais permanentes, 11 vogais não permanentes e 41 peritos.

Junto desta comissão funciona uma bolsa de peritos, composta por 20 a 50 membros, designados de entre trabalhadores em funções públicas[34] com reconhecido mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal, que apoiam a comissão em matérias técnicas específicas e participam nos júris dos procedimentos concursais para cargos de direção superior na Administração Pública. Os peritos que integram a bolsa de peritos são designados por despacho do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública e daquele que detenha o poder de direção ou de superintendência e tutela sobre o serviço ou órgão a que se encontrem vinculados, sob proposta da Comissão, pelo período de um ano, renovável até ao limite de três anos. Os membros da Comissão e da bolsa de peritos são independentes, pelo que não podem solicitar nem receber instruções do Governo ou de quaisquer outras entidades públicas ou privadas e têm o dever de exercer as funções que lhes estão cometidas com isenção e rigor.

Os membros da Comissão ficam sujeitos ao regime de incompatibilidades e impedimentos que estão estabelecidos para os titulares de altos cargos públicos e não podem ser titulares de órgãos de soberania das regiões autónomas ou do poder local, só podendo ser membros da comissão os cidadãos que se encontrem no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos.

Compete à Comissão, no âmbito das atribuições que lhe foram conferidas, estabelecer as regras aplicáveis à avaliação de perfis, competências, experiência, conhecimentos, formação académica e formação profissional aplicáveis na seleção de candidatos a cargos de direção superior na Administração Pública e de promover pela adoção de boas práticas de gestão e de princípios orientadores para códigos de conduta pública.

O presidente e os vogais permanentes e não permanentes da Comissão exercem as suas funções em regime de exclusividade, bem como os membros da bolsa de peritos quando integrem o júri de procedimento concursal para cargo de direção superior para o qual sejam cooptados, e até ao seu encerramento, sendo que o presidente e os vogais

---

[34] Com a Lei n.º12-A/2008, de 27 de fevereiro, a relação jurídica de emprego público passou a constituir-se por nomeação ou por contrato de trabalho em funções públicas. Mantiveram o vínculo de nomeação os trabalhadores a quem compete, em função da sua integração nas carreiras, o cumprimento ou a execução de atribuições, competências e atividades relativas a missões genéricas e específicas das forças armadas em quadros permanentes, representação externa do Estado, informações de segurança, investigação criminal, segurança pública, quer em meio livre quer em meio institucional e inspeções e passaram para o vínculo de contrato de trabalho em funções públicas os restantes.

permanentes da Comissão não podem ser prejudicados na estabilidade do seu emprego, na sua carreira e no regime de segurança social de que beneficiem por causa do exercício das suas funções. Os membros da Comissão e da bolsa de peritos estão impedidos de exercer quaisquer funções ou deter participações sociais em empresas ou quaisquer outras entidades externas à Administração Pública que prestem apoio à Comissão no âmbito do exercício das suas competências. O regime remuneratório do presidente da Comissão e dos vogais permanentes é fixado por Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, podendo optar pela remuneração de origem[35]. Os vogais não permanentes e os peritos mantêm a remuneração de origem. Os membros da Comissão e da bolsa de peritos beneficiam do regime geral de segurança social, se não optarem por outro regime que os abranja.

As deliberações da Comissão são tomadas por maioria dos membros presentes, tendo o presidente voto de qualidade. No âmbito do dever de colaboração as secretarias-gerais ou os departamentos responsáveis pelas áreas de recursos humanos dos ministérios devem prestar toda a colaboração solicitada pela Comissão na execução das tarefas relativas aos procedimentos concursais para os cargos de direção superior que se integrem nos órgãos ou serviços sob o poder de direção ou de superintendência e tutela do respetivo membro do Governo.

A CRESAP disponibilizou uma base de dados informatizada com todos os procedimentos concursais para cargos de direção superior da Administração Pública e tem publicitada, no sítio na Internet (www.cresap.pt) toda a informação relevante a seu respeito, nomeadamente as normas que a regulam e a sua composição, incluindo os elementos biográficos, a remuneração dos seus membros e a legislação e regulamentação aplicável ao recrutamento e seleção para a Administração Pública.

3.2.6.2. Recrutamento, seleção e provimento

O recrutamento dos cargos de direção superior passou a ser feito por concurso[36], tendo os candidatos, vinculados ou não à administração pública, que deter uma licenciatura

[35] Os vencimentos que auferem encontram-se publicitados na página eletrónica da CReSAP.

[36] Só com a Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, é que o recrutamento passou a ser feito por concurso, em que a aplicação dos correspondentes métodos privilegia o mérito dos candidatos.

concluída há pelo menos doze ou oito anos, consoante se trate o cargo seja de diretor-geral ou subdiretor-geral (ou equiparado), respetivamente.

Os procedimentos de recrutamento e seleção[37] são da responsabilidade da CReSAP, que atua de forma independente no exercício das suas funções, tendo como missão conduzir o procedimento concursal com isenção, rigor e independência, o que a levou a acolher no seu regulamento vários princípios que devem estar subjacentes à tramitação dos procedimentos de recrutamento e seleção, como o da isenção, da equidade e da transparência, necessários para o reconhecimento do mérito profissional. Compete também a esta comissão estabelecer os critérios aplicáveis à seleção dos candidatos, designadamente as competências de liderança, motivação, orientação estratégica, orientação para resultados, orientação para o cidadão e serviço público, gestão, experiência profissional, formação académica e formação profissional.

Cabe ao membro do Governo com poder de direção, superintendência ou tutela sobre o serviço ou órgão em que se integra o cargo a preencher a iniciativa de abrir um procedimento concursal e definir genericamente o perfil, experiência profissional e competências de gestão exigíveis aos candidatos, bem como elaborar a Carta de Missão.

A publicitação do procedimento concursal, que está a cargo da Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, é feita em Diário da República, na Bolsa de emprego público (BEP),no Portal do Governo, na bolsa de emprego público da CReSAP (www.cresap.pt), por publicação integral e em outra plataforma de emprego, podendo ainda haver divulgação em jornais de expansão nacional. Juntamente com o aviso de abertura do concurso é também publicada a carta de missão, que constitui um compromisso de gestão onde são explicitados, quantificados e calendarizados os objetivos que devem ser atingidos no decurso das funções, tendo os candidatos que juntar uma declaração de aceitação da carta de missão.

Os métodos de seleção a aplicar incluem, obrigatoriamente, a avaliação curricular[38], que visa avaliar a adequação das competências expressas pelo candidato, no curriculum

---

[37] A seleção é o conjunto de operações que, mediante a utilização de métodos e técnicas adequadas, permite avaliar os candidatos de acordo com as competências indispensáveis à execução das atividades inerentes ao cargo a prover.

[38] A avaliação curricular é efetuada mediante a análise do currículo preenchido pelo candidato na plataforma eletrónica de candidatura da CReSAP e do inquérito de autoavaliação que é preenchido pelo candidato na mesma plataforma.

vitae, relativamente às exigências do cargo e a realização de entrevistas de avaliação que visam obter, através de uma relação interpessoal, informações sobre comportamentos profissionais diretamente relacionados com as competências consideradas essenciais para o exercício do cargo a concurso.

O júri do concurso é presidido pelo Presidente da CReSAP, que tem voto de qualidade, ou por quem este designar, por um vogal permanente da comissão e por um vogal não permanente da comissão que exerça funções no serviço integrado na orgânica do Ministério a que pertence o órgão ou serviço para que é aberto o procedimento, não coincidente com este. Compete ao júri verificar o cumprimento dos requisitos exigidos aos candidatos no aviso de abertura do concurso[39] e aplicar os métodos de seleção publicitados no aviso divulgado na página eletrónica da Bolsa de Emprego Público. Nos casos em que ocorram alterações à composição do júri, tem que ser publicitado um novo júri na plataforma da CReSAP, que dará continuidade às operações do concurso, após ratificar os procedimentos que até à data tenham tido lugar.

A entrevista de avaliação é composta pela avaliação de competências que é integrada por um conjunto de provas que permitem identificar o perfil de competências do candidato e pela entrevista pessoal que consiste numa análise estruturada e aprofundada dos critérios aplicáveis à seleção, designadamente as competências de liderança, motivação, orientação estratégica (para os resultados e para o serviço público), sensibilidade social, experiência profissional, formação académica, formação profissional e aptidão, que são sustentadas pela descrição de comportamentos ocorridos em situações reais e vivenciadas pelo candidato.

As fases da entrevista de avaliação são complementares, sendo a respeitante à fase de avaliação de competências válida por um ano. A fase da entrevista pessoal, tem aproximadamente a duração de 30 minutos e baseia-se num conjunto de questões diretamente relacionadas com o perfil de competências do candidato e da sua adequação ao perfil exigido para o cargo. Por cada entrevista de avaliação é elaborado pelo júri um parecer qualitativo sobre cada um dos candidatos e finda a aplicação deste método o júri delibera, de imediato e em ata, sobre os resultados das mesmas, indicando três candidatos que apresentem condições para preencher o cargo, devendo essa escolha estar devidamente

[39] Os candidatos devem reunir os requisitos exigidos até à data limite de apresentação de candidaturas e a verificação dos requisitos é feita júri na admissão ao procedimento concursal e no momento da elaboração do relatório final.

fundamentada. Os três candidatos indicados são ordenados por ordem alfabética, com a indicação dos fundamentos da escolha de cada um deles, sendo apresentada uma lista ao membro do Governo que, previamente à designação, pode realizar entrevistas de avaliação aos três candidatos.

Se o procedimento ficar deserto ou não havendo três candidatos a que possa ser realizada a entrevista de avaliação, tem a comissão de proceder à repetição do processo através da publicitação de novos avisos. No caso de o procedimento ficar novamente deserto o recrutamento pode ser feito por escolha do membro do Governo competente para o provimento, de entre os indivíduos que reúnam o perfil exigido pelo aviso de abertura.

O provimento é feito em comissão de serviço, na sequência de despacho do membro do governo competente, por um período de 5 anos (anteriormente era de três anos), renovável uma única vez, por igual período. A duração da comissão de serviço e das respetivas renovações não pode exceder 10 ano, findos os quais terá que haver uma interrupção de cinco anos para que o dirigente cessante possa novamente ser provido no mesmo lugar. A renovação da comissão de serviço é feita sem necessidade de procedimento concursal.

3.2.6.3. Recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção intermédia

O recrutamento dos cargos de direção intermédia é feito por procedimento concursal, de entre licenciados, detentores de contrato de trabalho em funções públicas, que tenham competências técnicas e aptidão para o exercício de funções de direção. O tempo de experiência profissional mínima exigido é de seis ou quatro anos, consoante os cargos sejam de diretor de serviços (cargo de direção intermédia de primeiro grau) ou chefe de divisão (cargo de direção intermédia de segundo grau).

No recrutamento de cargos de direção intermédia de 3.ºgrau, ou inferior, são os diplomas orgânicos ou estatutários dos serviços que definem os requisitos exigidos e a correspondente área de recrutamento, admitindo-se a possibilidade de os trabalhadores serem titulares de um curso superior que não confira o grau de licenciatura.

Quando o procedimento concursal fique deserto ou nenhum dos candidatos reúna as condições para ser designado, o recrutamento pode ser feito de entre indivíduos licenciados sem vínculo à administração pública.

3.2.6.4. Seleção e provimento dos cargos de direção intermédia

O procedimento concursal é publicitado através de aviso publicado em jornal de expansão nacional e na 2.ª Série do Diário da República e, durante 10 dias, na Bolsa de Emprego Público (BEP), com a indicação dos requisitos formais de provimento, do perfil exigido, da indicação do júri e dos métodos de seleção, que incluem a realização de uma fase final de entrevista pública. O júri é constituído: pelo titular do cargo de direção superior de 1.º grau do serviço ou órgão em cujo quadro se encontre o cargo a prover ou por quem ele designe, que preside; por um dirigente de nível e grau igual ou superior ao do cargo a prover em exercício de funções em diferente serviço ou órgão, designado pelo respetivo dirigente máximo; e por um indivíduo de reconhecida competência na área funcional respetiva, designado por estabelecimento de ensino de nível superior ou por associação pública representativa de profissão correspondente

Compete ao júri a realização das operações do concurso e a elaboração da lista dos candidatos admitidos e excluídos, com a indicação dos motivos da respetiva exclusão e a aplicação aos candidatos admitidos dos métodos de seleção. O júri pode considerar que nenhum dos candidatos reúne condições para ser designado e, neste caso, lavrará ata fundamentada dessa decisão.

Os titulares dos cargos de direção intermédia são providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou órgão em comissão de serviço, por um período de três anos, renováveis por iguais períodos. O despacho de designação, devidamente fundamentado, é publicado na II Série do Diário da República, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional do designado.

O procedimento de concurso que visa o recrutamento para os cargos de direção superior e intermédia é urgente e de interesse público, não havendo lugar à audiência de interessados no âmbito do direito de participação na decisão, nem efeito suspensivo do recurso administrativo interposto do despacho de designação ou de qualquer outro ato praticado no decurso do procedimento. Por isso, mesmo a propositura de providência cautelar de suspensão da eficácia de um ato administrativo praticado no procedimento não tem por efeito a proibição da execução desse ato. Convém, a este propósito, referir que não nos parece que o afastamento da audiência de interessados se possa fundamentar na natureza urgente do procedimento, pois 10 dias não será um prazo capaz de fazer perigar,

em todos os procedimentos, a necessária celeridade que lhes deve estar subjacente, pois basta antecipar em 10 dias a data prevista para a abertura do concurso, para já se poder permitir o exercício deste importante direito. Como se ensina no *Código do Procedimento Administrativo Anotado* de que é coautor J. Pacheco Amorim, com Mário Esteves Oliveira e Pedro Costa Gonçalves (1997:454)*“* … a formalidade da audiência corresponde a um direito dos interessados, com dignidade e assento constitucional e legal e degradá-la logo em formalidade relativamente essencial parece-nos excessivo, menosprezando-se o alcance jurídico que se quis dar à sua introdução no procedimento administrativo”.

3.2.7. Avaliação do desempenho

3.2.7.1. O *New Public management*

O *New Public Management* é um movimento de reforma e modernização administrativa que nas últimas décadas do Séc. XX dominou a agenda nos países da OCDE. Para os defensores desta corrente de pensamento a gestão privada é superior à gestão pública, pelo que devem ser transferidos para a gestão pública (Administração Pública) os seus conceitos técnicos, tais como:

- Uma gestão profissional atuante;
- Uma gestão profissionalizante;
- Tendência para uma maior competição;
- Medidas de desempenho explícitas;
- Maior enfase no controle e resultados;
- Tendência para a desagregação de unidades orgânicas, mais pequenas, melhor geríveis e mais flexíveis.

Um dos seus objetivos é o de reduzir o crescimento do setor administrativo e número de funcionários, com a consequente redução da despesa pública. Existe uma marcada tendência para a privatização ou quase privatização dos serviços públicos a par do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação. É na década de 80 que chega à administração pública portuguesa, tendo sido o primeiro grande impulsionador o Secretariado para a Modernização Administrativa que tinha por missão promover a inovação e a modernização administrativa. Foram vários os diplomas publicados que iniciaram e impulsionaram a reforma, sendo de destacar a Lei n.º8/90, de 20 de fevereiro,

que aprovou Lei de Bases da Contabilidade Pública, o Decreto Lei n.º 155/92, de 28 de julho, que aprovou o regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), o DL n.º 232/97, de 3 de setembro que aprovou a contabilidade patrimonial, o Decreto Lei n.º 183/96, de 27 de junho, que aprovou as novas regras do Relatório Anual de Atividades.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, de 21 de abril, estabeleceu os eixos prioritários da reforma, a saber:

a. Organização do Estado – Separação das funções essenciais do Estado das funções acessórias;
b. Organização da Administração – redução dos níveis hierárquicos, desburocratização, melhoria dos processos, regulamentação do regime de contrato individual de trabalho;
c. Liderança e responsabilidade – revisão do estatuto dos dirigentes da Administração Pública e a gestão por objetivos;
d. Mérito e qualificação – instituição de mecanismos de avaliação de desempenho individuais e dos serviços;
e. Valorização e formação – dinamização da formação profissional dos funcionários e inclusão dos planos de formação nos planos de atividade dos serviços;
f. Cultura de serviço – promoção de qualidade e de aproximação da administração ao cidadão descentralizando os centros de decisão, simplificando procedimentos e assegurando transparência;
g. Governo eletrónico – ampla e racional utilização das tecnologias de informação para melhorar os serviços prestados pelo Estado.

No seguimento desta resolução foram publicados vários diplomas destinados à implementação da reforma, sendo de destacar a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, que aprovou Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, que aprovou o novo Regime de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (LVCR), a Portaria 83-A/2008, de 27 de janeiro, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal e a Lei nº 2/2004, de 15 de janeiro, que estabelece o Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central Regional e Local.

Esta reforma, no âmbito do sistema de gestão dos recursos humanos na Administração Pública, elegeu a gestão por objetivos como principal ferramenta de gestão. Primeiro a Lei nº 10/2004, de 22 de março) e, posteriormente, em 2007, a Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro, estabeleceram um novo regime de gestão e avaliação por objetivos (SIADAP), que afastou de vez o anterior e burocrático sistema de avaliação, que não conseguiu implementar uma cultura de avaliação, nem premiar o mérito. Já a gestão por objetivos está centrada no cumprimento de objetivos, preocupada com a relação entre meios, resultados e a eficiência, eficácia e produtividade mas com as restrições orçamentais que se têm verificado deixou de se premiar o mérito, o que pode colocar em causa a sustentabilidade deste sistema.

Este novo modelo pressupõe a escolha de instrumentos capazes de medir a eficácia, eficiência e qualidade de gestão pública, estabelecendo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), aprovado pela Lei n.º66-B de 2007, de 28 de dezembro, uma gestão por objetivos, com resultados auditáveis.

3.2.7.2. SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

O pessoal dirigente de nível superior e intermédio está sujeito a avaliação do desempenho nos termos do Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública (SIADAP 2), aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro[40], que institui o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP)[41].

O SIADAP visa contribuir para a melhoria e qualidade dos serviços da Administração Pública e aplica-se ao desempenho dos serviços públicos, dos respetivos

[40] A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, foi alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011) e pela Lei n.º66-B/2012, de 31 de dezembro.

[41] O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências (n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º66-B/2007, de 28 de dezembro).

dirigentes e dos trabalhadores, numa conceção integrada dos sistemas de gestão e avaliação e é aplicável à administração direta, indireta, regional e autárquica, prevendo mecanismos de flexibilidade e adaptação de modo a enquadrar as especificidades dos vários serviços públicos.

O sistema assenta numa conceção de gestão dos serviços públicos centrada em objetivos que são definidos em escada ou em cascata, em que, primeiro são definidos os do organismo, depois os do serviço, posteriormente os da unidade e por último os dos trabalhadores. Na avaliação dos serviços, dos dirigentes e demais trabalhadores[42] assumem um papel central os resultados obtidos em relação aos objetivos previamente fixados, sendo a medição feita mediante indicadores previamente fixados que permitam, entre outros, acautelar o cumprimento dos princípios da transparência, imparcialidade e prevenir a discricionariedade. O SIADAP visa não só reconhecer, como também distinguir os serviços, dirigentes e trabalhadores pelo seu desempenho e pelos resultados obtidos e constitui a nível ministerial um instrumento de avaliação dos objetivos estratégicos, baseado em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços. Na fixação dos objetivos têm-se em consideração a missão do serviço, as suas atribuições, os objetivos estratégicos plurianuais e os objetivos assumidos pela carta de missão.

O sistema integra três componentes:

- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública **(SIADAP 1);**
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública **(SIADAP 2);**
- O Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública **(SIADAP 3).**

[42] A Portaria n.º 1633/2007 de 31 de dezembro aprovou os modelos de fichas a utilizar no processo avaliativo bem como as listas de competências, constando da mesma portaria as respetivas instruções de preenchimento.

a) SIADAP 1

A avaliação de desempenho de cada serviço[43] assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)[44], que está relacionado com o ciclo de gestão, onde se evidenciam, designadamente, a missão do serviço, os objetivos estratégicos plurianuais determinados, os objetivos anualmente fixados (em regra, hierarquizados), os indicadores de desempenho, as respetivas fontes de verificação e o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objetivo.

A avaliação do desempenho dos serviços é feita com base em objetivos[45] de eficácia, de eficiência e de qualidade, traduzindo os primeiros a medida em que um serviço atinge os seus objetivos, os segundos relacionam os serviços prestados com os recursos utilizados e os últimos retratam o conjunto de propriedades de serviço público e caraterísticas dos bens ou serviços prestados, em face da sua aptidão para satisfazer as necessidades dos utilizadores.

Para a avaliação dos resultados obtidos em cada um dos objetivos fixados, são definidos indicadores de desempenho e as fontes de verificação, havendo os seguintes níveis de graduação: superou o objetivo, atingiu o objetivo; e, não atingiu o objetivo.

Na avaliação final do desempenho dos serviços é-lhes atribuída a menção de "Desempenho bom", quando tenha atingido todos os objetivos, "Desempenho satisfatório" quando tenha atingido todos os objetivos, sem que tenha conseguido superar nenhum deles, e o de "Desempenho insuficiente" quando não tenha conseguido atingir os objetivos mais relevantes. Os efeitos da avaliação dos serviços devem produzir impactos sobre as opções de natureza orçamental, nas opções e prioridades para o ciclo de gestão seguinte e na avaliação realizada ao desempenho dos dirigentes superiores.

---

[43] Serviços da administração direta e indireta do Estado, da administração regional autónoma e da administração autárquica, incluindo os respetivos serviços desconcentrados ou periféricos e estabelecimentos públicos, com exceção das entidades públicas empresariais – alínea g) do n.º1 do artigo 4.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

[44] O QUAR é publicitado na página eletrónica de cada serviço

[45] Os objetivos dos serviços vão ser repercutidos, em escada ou em cascata, nos dirigentes e a seguir nos trabalhadores de modo a que estes contribuam decisivamente, com o seu empenho pessoal e profissional, para o bom desempenho do serviço ou organismo.

Um serviço que obtenha uma menção de "Desempenho Insuficiente" pode, de entre outras medidas, ser objeto de uma nova carta de missão, que irá corrigir os desvios detetados. A atribuição consecutiva de duas menções de " Desempenho Insuficiente" ou a não superação dos desvios que foram evidenciados pode originar que sejam tomadas decisões relativamente à própria existência do serviço, à sua missão e às suas atribuições.

A avaliação dos serviços[46] efetua-se através de um processo de autoavaliação e de heteroavaliação, sendo que a primeira deve evidenciar os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com o QUAR do serviço e a segunda visa obter um conhecimento aprofundado das causas dos desvios evidenciados na autoavaliação ou de outra forma detetados e apresentar propostas para a melhoria dos processos e resultados futuros.

Os resultados da autoavaliação e heteroavaliação estão sujeitos a publicitação, já que cada serviço deve proceder à divulgação na sua página eletrónica, da autoavaliação com indicação dos respetivos parâmetros e cada ministério divulga também na sua página eletrónica os serviços que foram objeto de uma distinção de mérito.

b) SIADAP 2

O SIADAP 2 respeita à avaliação global do desempenho dos dirigentes superiores e intermédios que é feita no termo das respetivas comissões de serviço, conforme o respetivo estatuto, ou no fim do prazo para que foram nomeados, sem prejuízo da avaliação intercalar que é feita anualmente.

A avaliação do desempenho dos dirigentes superiores [47] integra-se no ciclo de gestão do serviço e efetua-se com base no grau de cumprimento dos compromissos constantes das respetivas cartas de missão, tendo por base os indicadores de medida fixados

---

[46] Este sistema chegou a permitir a distinção do mérito dos serviços, pois em cada ministério podiam ser selecionados os serviços que mais se tinham distinguido no seu desempenho para a atribuição da distinção de mérito. Podia ser reconhecido o desempenho excelente a vinte por cento dos serviços que integravam esse ministério. O reconhecimento de mérito e de excelência possibilitava o aumento das quotas de mérito a atribuir aos trabalhadores.

47 Os titulares dos cargos de direção superior de superior do 1.º grau ou legalmente equiparado, outros dirigentes responsáveis pelo serviço dependente de membro do Governo ou os presidentes de órgão de direção colegial sob sua tutela ou superintendência.

para a avaliação dos resultados obtidos em objetivos de eficácia, eficiência e qualidade e não produz quaisquer efeitos na respetiva carreira de origem. O dirigente máximo do serviço é avaliado pelo membro do Governo que outorgou a carta de missão e os dirigentes superiores do 2.º grau são avaliados pelo dirigente máximo que lhes outorgou a carta de missão.

Os dirigentes superiores do 2.º grau, no início da sua comissão de serviço e no quadro das suas competências legais assinam com o dirigente máximo uma carta de missão, a qual constitui um compromisso de gestão onde, de forma explícita, são definidos os objetivos, se possível quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções, bem como os indicadores de desempenho aplicáveis à avaliação dos resultados.

Para efeitos da monitorização intercalar, que é anual, o dirigente máximo do serviço remeter ao respetivo membro do Governo, até 15 de abril de cada ano, dois relatórios, um de atividades com a auto avaliação do serviço e outro onde constem o grau de cumprimento dos compromissos constantes da carta de missão.

Para o desenvolvimento da carreira de origem, nomeadamente para efeito da alteração de posicionamento remuneratório, os dirigentes dispõem das soluções previstas nos nºs 6 ou 7 do artigo 42.º da Lei n.º 66-B/2007, ou seja, podem fazer relevar a última avaliação ordinária SIADAP ou, não tendo avaliação que releve, podem requerer a ponderação curricular bienal no calendário da avaliação. A avaliação é feita pelo Conselho Coordenador de Avaliação, mediante proposta do avaliador especificamente nomeado pelo dirigente máximo do serviço, e traduz-se na ponderação do currículo, sendo considerados, de entre outros, as habilitações académicas e profissionais, a experiência profissional e a valorização curricular, o exercício de cargos dirigentes e de outros cargos e funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social, designadamente atividade de dirigente sindical. A concreta avaliação obtida por ponderação curricular (principalmente se for de relevante) poderá, a requerimento dos interessados, valer para os anos subsequentes.

A avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios[48] integra-se no ciclo de gestão do serviço e efetua-se com base nos resultados obtidos pela unidade orgânica que

48 Titulares de cargos de direção intermédia de primeiro e segundo graus ou legalmente equiparados, o pessoal integrado em carreira, enquanto se encontre em exercício de funções de direção ou equiparadas inerentes ao conteúdo funcional da carreira, os chefes de equipas multidisciplinares cujo exercício se prolongue por prazo superior a seis meses no ano em avaliação e outros cargos e chefias de unidades orgânicas.

dirigem e nas competências[49], de liderança, técnicas e comportamentais que forem demonstradas. A avaliação final do desempenho[50] é feita no termo da respetiva comissão de serviço. Os objetivos fixados podem ser superados, atingidos e não atingidos, correspondendo a superação a 5 pontos, o cumprimento a 3 pontos e o não cumprimento a 1 ponto. A avaliação do parâmetro competências assenta em competências previamente escolhidas, preferencialmente por acordo, com cada dirigente, em número não inferior a cinco, sendo avaliada cada uma das competências em 1, 3 e 5 valores, consoante tenha sido não demonstrada, demonstrada ou demonstrada a nível elevado, respetivamente.

Para efeitos da monitorização intercalar os dirigentes intermédios devem apresentar ao respetivo dirigente superior, até 15 de abril de cada ano, um relatório sintético com os resultados obtidos face aos que foram negociados e a sua correspondente evolução

A avaliação final pode ser expressa até às milésimas, tem por base a média aritmética da pontuação obtida em sede de avaliação de cada um dos objetivos e competências e a ponderação de 75% que se encontra fixada para os objetivos e de 25% para as competências, é expressa em menções qualitativas e quantitativas, de desempenho relevante (de 4 a 5 valores), desempenho adequado (de 2 a 3,999) e desempenho inadequado (de 1 a 1,999).

Quando tenha sido atribuída a menção de desempenho relevante, pode por iniciativa do avaliador ou do avaliado ser objeto de apreciação pelo Conselho Coordenador da Avaliação, que se reconhecer o mérito, a menção a atribuir será de desempenho excelente. O reconhecimento pode ser fundamentado no facto de o dirigente ter superado todos os objetivos e ter demonstrado capacidades de liderança, de gestão e compromisso com o serviço público, suscetíveis de servir de exemplo que podem constituir exemplo para os trabalhadores. A diferenciação de desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25 % para as menções de desempenho relevante e, de entre estas, 5 % do total de dirigentes intermédios do serviço para o reconhecimento do desempenho excelente. A avaliação do desempenho dos dirigentes intermédios tem os efeitos previstos no respetivo

---

49 Competências são o parâmetro de avaliação que traduz o conjunto de conhecimentos, capacidades de ação e comportamentos necessários para o desempenho eficiente e eficaz, adequado ao exercício de funções por dirigente ou trabalhador.

50 A Portaria n.º 1633/2007 de 31 de dezembro, aprovou os modelos de fichas (dos dirigentes e trabalhadores) a utilizar no processo avaliativo bem como as listas de competências, constando da mesma portaria as respetivas instruções de preenchimento.

estatuto, designadamente em matéria de prémios de desempenho e de renovação, de não renovação ou de cessação da respetiva comissão de serviço. A avaliação do desempenho não produz quaisquer efeitos na respetiva carreira, motivo pelo qual o dirigente que pretenda ser avaliado na categoria de dirigente dispõe das soluções previstas nos nºs 6 ou 7 do artigo 42.º da Lei n.º 66-B/2007, ou seja, pode fazer relevar a última avaliação ordinária no âmbito do SIADAP ou, não tendo avaliação que releve ou tendo-a pretenda alterá-la, requer a ponderação curricular no calendário da avaliação.

O Despacho Normativo n.º 4-A/2010, de 8 de fevereiro, estabelece os critérios a aplicar na realização da ponderação curricular, bem como os procedimentos a que a mesma deve obedecer. Na realização da ponderação curricular terão que ser consideradas as habilitações académicas e profissionais, a experiência profissional, a valorização curricular e o exercício de cargos dirigentes ou outros cargos ou funções de reconhecido interesse público ou relevante interesse social.

c) SIADAP 3

O SIADAP 3 é aplicável à avaliação do desempenho dos trabalhadores, tem caráter bienal[51] e assenta na avaliação da componente objetivos e da componente competências, resultando a avaliação final da média ponderada das classificações obtidas nas duas componentes, sendo ponderado o parâmetro objetivos com a percentagem mínima de 60% e o parâmetro competências com a percentagem máxima de 40%.

Como os objetivos são fixados em escada ou em cascata a superação, cumprimento ou incumprimento dos objetivos dos trabalhadores, tem impacto direto nos resultados contratualizados pelos dirigentes e, por último, no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) do serviço.

[51] Antes da entrada em vigor da Lei n.º66-B/20120, de 31 de dezembro, a avaliação do desempenho era feita anualmente.

3.2.8. Renovação da comissão de serviço dos titulares dos cargos dirigentes superiores e intermédios

Os titulares de cargos dirigentes que queiram ver renovada a sua comissão de serviço terão que dar conhecimento do seu termo ao membro do governo competente (cargos de direção superior) ou ao dirigente máximo do serviço (cargos de direção intermédia) com uma antecedência mínima de 90 dias. Os titulares dos cargos de direção superior devem fazer acompanhar essa comunicação do relatório dos resultados obtidos durante o exercício do cargo, tendo sempre como referência a carta de missão e os planos e relatórios de atividades, bem como de uma síntese da aplicação do sistema de avaliação do desempenho no respetivo serviço. Os titulares dos cargos de direção intermédia devem fazer acompanhar a referida comunicação com os relatórios de atividades e resultados, após confirmação pelo superior hierárquico. A decisão sobre a renovação da comissão de serviço depende, nos cargos de direção superior, dos resultados evidenciados no respetivo exercício e nos cargos de direção intermédia, de análise circunstanciada do respetivo desempenho e dos resultados obtidos, a qual terá como referência o processo de avaliação e é comunicada, por escrito, aos respetivos interessados sessenta dias antes do seu termo.

Em caso de não renovação da comissão de serviço há lugar à abertura do correspondente procedimento concursal, sendo as funções asseguradas em regime de gestão corrente ou transitoriamente, em regime de substituição até à designação do novo titular.

3.2.9. Suspensão da comissão serviço

A comissão de serviço dos titulares dos cargos de direção superior de 2.º grau e de direção intermédia suspende-se quando sejam designados para gabinetes de membros do Governo ou equiparados ou em regime de substituição, não podendo o período de suspensão exceder quatro anos. As funções de origem são asseguradas em regime de substituição e o período de suspensão conta, para todos os efeitos legais, como tempo de serviço prestado no cargo de origem.

3.2.10. Designação em substituição

Os cargos dirigentes podem ser exercidos em regime de substituição[52] nos casos de ausência ou impedimento do respetivo titular desde que se preveja que estes condicionalismos possam persistir por mais de 60 dias ou em caso de vacatura do lugar[53]. Como refere Moura "Está-se perante uma figura que apenas se destina assegurar a eficiência dos serviços e a regularidade do exercício das funções que incumbem ao pessoal dirigente e de chefia pelo que a designação em regime de substituição não é mais do que uma designação para o exercício de funções em vez de outrem." (Moura, 1999:398)

À designação em regime de substituição, por ter natureza excecional, não é aplicável o regime de recrutamento e seleção previsto para os cargos dirigentes, motivo pelo qual o recrutamento é feito por escolha de entre os que reúnam os requisitos exigidos. A substituição cessa na data em que o titular retome funções ou passados 90 dias sobre a data da vacatura do lugar (salvo se estiver em curso procedimento tendente à nomeação de novo titular) podendo ainda cessar, a qualquer momento, por decisão da entidade competente, ou a pedido do substituto, logo que deferido. Poderá assim um dirigente que não tenha visto renovada a sua comissão de serviço, por motivo de reorganização do serviço ou de extinção da sua unidade orgânica, manter-se em funções em gestão corrente por um período de noventa dias mas, findo este período, não poderá, ser novamente nomeado em regime de substituição, sob pena de se perverterem as regras do recrutamento por procedimento concursal.

O período de substituição conta, para todos os efeitos legais, como tempo de serviço prestado no lugar de origem.

---

[52] "Está-se perante uma figura que apenas se destina a assegurar a eficiência dos serviços e a regularidade do exercício das funções que incumbem ao pessoal dirigente e de chefia pelo que a designação em regime de substituição não é mais do que uma designação para o exercício de funções em vez de outrem." (MOURA, 1999:398)

[53] No Decreto-Lei n.º427/89, de 7 de dezembro, existiam diferentes formas de modificação da relação jurídica de emprego público, sendo temporárias a nomeação em regime de substituição, a nomeação em comissão de serviço, a requisição e o destacamento e definitivas a transferência e a permuta. O desiderato último da nomeação em regime de substituição é garantir o bom funcionamento dos serviços e a regularidade de exercício de funções dirigentes

O prazo das designações, em regime de substituição, efetuadas após 21 de junho de 2011 é transitória e excecionalmente prorrogado até à designação do novo titular ou até à extinção ou reorganização da respetiva unidade ou estrutura orgânica.

A nomeação em regime de substituição pode cessar a qualquer momento e termina logo que o titular retome funções ou passados sessenta dias sobre a data da vacatura do lugar, exceto se estiver a decorrer um concurso para a designação de um novo titular.

3.2.11. Direito à carreira

O regime geral de estruturação de carreiras na Administração Pública constava do Decreto-Lei n.º404-A/98, de 18 de dezembro, que no artigo 4.º, com a epígrafe "Carreira e categoria" as caraterizava do seguinte modo: "A carreira é o conjunto hierarquizado de categorias às quais correspondem funções da mesma natureza a que os funcionários terão acesso de acordo com a antiguidade e o mérito evidenciado no desempenho profissional e categoria é a posição que os funcionários ocupam no âmbito de uma carreira, fixada de acordo com o conteúdo e qualificação da função ou funções, referida à escala salarial da função pública".

A carreira técnica superior constava no Decreto-Lei n.º265/88, e o recrutamento para as diversas categorias obedecia às seguintes regras:

Tabela 6 - Recrutamento para as diversas categorias da carreira técnica superior

Categorias da carreira técnica superior	
Categorias	**Recrutamento**
Assessor principal	De entre assessores ou equiparados com, pelo menos, três anos de serviço, classificados de Muito bom, ou cinco anos, classificados, no mínimo, de Bom
Assessor	De entre técnicos superiores principais ou equiparados com, pelo menos, três anos na respetiva categoria, classificados de Muito bom, ou cinco anos, classificados, no mínimo, de Bom, mediante concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato.
Técnicos superiores principais	De entre técnicos superiores de 1.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de Bom
Técnicos superiores de 1.ª classe	De entre técnicos superiores de 2.ª classe com, pelo menos, três anos na categoria, classificados de Bom
Técnico superior de 2.ª classe	De entre licenciados aprovados em estágio, com classificação não inferior a Bom

Com a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, a carreira técnica superior deixou de estar estruturada em categorias, passando a ter apenas a categoria, técnico superior, que se passou desenvolver em índices.

Feita esta introdução, no que concerne ao direito à carreia dos titulares de cargos dirigentes, a Lei n.º2/2004, de 15 de janeiro, na sua redação inicial, consagrava que aos titulares de cargos dirigentes eram atribuídos direitos gerais iguais aos que eram reconhecidos aos funcionários do organismo em que exerciam funções, independentemente do vínculo que tivessem ao serviço de onde vieram em comissão. Tinham também o direito a conservarem o lugar que tinham no serviço de origem e a manterem regime de proteção social por que estavam abrangidos e não podiam ser prejudicados por causa do exercício, em comissão de serviço das funções dirigentes. O tempo de serviço prestado contava para todos os efeitos legais, como se fosse prestado no serviço de origem[54], nomeadamente para efeitos de progressão na categoria e promoção na carreira em que o funcionário se encontra integrado e quando o funcionário atingisse o módulo de tempo necessário à promoção na carreira, tinha direito, assim que findasse as funções dirigentes, ao provimento em categoria superior com dispensa de concurso, a atribuir em função do número de anos continuado no exercício daquelas funções. O direito à promoção na categoria de origem estava consagrado independentemente de no quadro de pessoal existirem lugares vagos, uma vez que, podiam ser criados lugares, a aditar ao quadro de pessoal, a extinguir quando vagassem. Quando no decurso das funções dirigentes tivesse ocorrido uma mudança de categoria ou de carreira, para efeitos de promoção na carreira, revelava apenas tempo de serviço em funções dirigentes que fosse prestado a partir da data do provimento na nova categoria. O direito à alteração do posicionamento remuneratório era reconhecido mediante requerimento do interessado, por despacho do dirigente máximo do órgão ou serviço de origem, precedido de confirmação dos respetivos pressupostos pela secretaria-geral ou pelo departamento ministerial competente em matéria de recursos humanos.

Posteriormente, a Lei n.º51/2005, de 30 de agosto, alterou o n.º4 do artigo 29.º da Lei n.º2/2004[55], que passou a consagrar que, quando no decurso das funções dirigentes tivesse ocorrido uma mudança de categoria ou de carreira, para efeitos de promoção na

---

[54] Incluindo o tempo de serviço prestado em regime de substituição e gestão corrente.

[55] Aplicável à administração local por força e com as adaptações constantes do Decreto-Lei n.93/2004, de 20 de abril, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º104/2006, de 7 de junho.

carreira, revelava apenas tempo de serviço em funções dirigentes que não tivesse sido contado no procedimento que gerou a mudança de categoria ou de carreira[56].

Com esta nova redação ocorreu uma mudança significativa quanto ao modo como passou a ser contabilizado o tempo de exercício de funções em cargo dirigente, sempre que tivesse ocorrido uma mudança na categoria da carreira de origem. Isto porque, um dirigente que na pendência do exercício do cargo, tivesse sido promovido na carreira de origem à categoria superior, o tempo que deixava de relevar em funções dirigentes era apenas o tempo de serviço já contado para efeitos da promoção[57].

Pela Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro, que define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, efetuou-se a transição dos trabalhadores das antigas carreiras e categorias para as novas carreiras estabelecendo que as transições devem ser executadas através de lista nominativa notificada a cada trabalhador e afixada no serviço bem como inserida em página eletrónica.

Aos dirigentes que, há data, não lhes foi garantido este reposicionamento remuneratório, por força das alterações que foram introduzidas nas carreiras (técnica superior deixou de ter categorias), o exercício de funções dirigentes por um período de três anos, em comissão de serviço, em substituição ou em gestão corrente, passou a conferir o direito à alteração para a ou as posições remuneratórias imediatamente seguintes da respetiva categoria de origem, correspondendo uma alteração a cada período.

O direito à alteração de posicionamento remuneratório na categoria de origem, previsto no artigo 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, na redação que foi dada pelo artigo 29.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, foi revogado pelo n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, a partir de 29 de abril, data da entrada em vigor da referida Lei.

Mantiveram, no entanto, o direito à alteração de posicionamento remuneratório na categoria de origem, os titulares de cargos dirigentes intermédios designados até 28 de abril

---

[56] Aos atuais dirigentes que se encontram integrados em carreiras não revistas continua a ser aplicável a redação dos artigos 29.º e 30.º da Lei n.º2/2004, alterada pela Lei n.º51/2005, de 30 de agosto.

[57] Um titular de um cargo dirigente que, na carreira de origem, detivesse a categoria de técnico superior de primeira classe, precisava de três anos para ser promovido a técnico superior principal e se na pendência do exercício de funções dirigentes tivesse sido promovido a técnico superior principal não lhe podia ser contabilizado para o tempo de serviço das funções dirigentes o período temporal que tivesse contado para esta promoção.

de 2010, ainda que em substituição ou gestão corrente, até ao fim do respetivo prazo, não incluindo as posteriores renovações, que ocorram para o mesmo cargo, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 25.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril;

Ainda de acordo com o n.º 3 do artigo 29.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE 2009): "O disposto na anterior redação dos artigos 29.º e 30.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, é tomado em consideração para efeitos do reposicionamento remuneratório do dirigente na categoria, nos termos do artigo 104.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, quando ainda não fosse titular da categoria superior da respetiva carreira.".

Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, com a redação dada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, o exercício continuado de cargos dirigentes por períodos de três anos, em comissão de serviço, em substituição ou em gestão corrente, confere ao respetivo titular o direito à alteração para a ou as posições remuneratórias imediatamente seguintes da respetiva categoria de origem, correspondendo uma alteração a cada período. O direito à alteração de posicionamento remuneratório é reconhecido, a requerimento do interessado, por despacho do dirigente máximo do órgão ou do serviço de origem, precedido de confirmação dos respetivos pressupostos pela secretaria-geral ou pelo departamento ministerial competente em matéria de recursos humanos, devendo a remuneração devida pelo novo posicionamento remuneratório ter lugar desde a data da cessação do exercício do cargo dirigente, nos termos estabelecidos nos nºs 5 e 6 do artigo 29.º da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro, com a redação dada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro[58].

Ora, muito embora o direito à promoção na carreira de origem pelo exercício de funções dirigentes tivesse deixado de existir o EPD no n.º2, do seu artigo 28.º, continuou a garantir que " O pessoal dirigente conserva o direito ao lugar de origem e ao regime de proteção social porque está abrangido, não podendo ser prejudicado na sua carreira profissional por causa do exercício daquelas funções, revelando para todos os efeitos no lugar de origem o tempo de serviço prestado naquele cargo".

---

[58] Não obstante, um dirigente que venha a cessar/renovar a comissão de serviço deve requerer o direito à alteração do posicionamento remuneratório mas essa alteração não pode ocorrer em 2012/2013(caso o direito se tenha consolidado nestes anos), porque se encontra vedada a prática de quaisquer atos que consubstanciem valorizações remuneratórias, de acordo com o n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, norma mantida em vigor por força do artigo 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

3.2.12. Estatuto remuneratório

A remuneração do pessoal dirigente é estabelecida em diploma próprio[59], o qual determina os níveis diferenciados de remuneração em função do tipo de serviço ou órgão em que exerce funções, sendo abonadas despesas de representação de montante fixado em despacho do Primeiro-Ministro e do membro do Governo responsável pela área da administração Pública. Acontece que, são múltiplas as situações e as especificidades que originam que os dirigentes, mesmo que detentores da mesma categoria, possam auferir de uma remuneração diferente, em virtude de, nomeadamente:

- autorização expressa proferida no despacho de designação, os dirigentes com vínculo à administração pública podem mediante autorização expressa proferida no despacho de nomeação optar pelo vencimento ou retribuição base da sua função, cargo ou categoria de origem, não podendo, todavia, exceder, em caso algum, o vencimento base do Primeiro-Ministro. Situações há em que os titulares de cargos dirigentes, nos termos dos estatutos da entidade em que exercem funções, podem fazer essa opção acrescida de uma percentagem da remuneração base da categoria de origem;

- aos membros dos conselhos diretivos dos institutos públicos de regime especial, quando os diplomas orgânicos determinem expressamente a aplicação do Estatuto de Gestor Público é aplicável ao Resolução do Conselho de Ministros n.º34/2012, de 15 de março, que fixa o vencimento mensal dos órgãos diretivos. Nesta Resolução determinam-se quais os institutos públicos que passam a ser classificados de regime especial e os vencimentos dos membros dos conselhos diretivos que correspondem às percentagens do valor padrão fixado para cada grupo A, B ou C, de acordo com os indicadores constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º167/2012, de 14 de fevereiro.

[59] Esse diploma pode ser o do serviço onde exerce funções, ou no caso dos Institutos Públicos de regime especial a respetiva Lei Orgânica.

As proporções que foram determinadas para os vencimentos mensais ilíquidos dos presidentes das empresas são as seguintes:

Tabela 7 - Renumerações

Classificação da empresa	**Percentagem remuneração do presidente**
Empresas do Grupo A	100 %
Empresas do Grupo B	85 %
Empresas do Grupo C	80 %

Relativamente aos vice-presidentes e vogais das empresas foi determinado que os vencimentos mensais ilíquidos correspondiam respetivamente, a 90% e a 80 % do vencimento mensal ilíquido dos respetivos presidentes.

3.2.13. Isenção de pagamento de custas e patrocínio judiciário.

Aos titulares de cargos dirigentes são aplicáveis os regimes de patrocínio judiciário e isenção de custas previstos no Decreto-Lei n.º 148/2000, de 19 de julho e Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, respetivamente.

Estão dispensados do pagamento de custas em todos os tribunais, qualquer que seja a forma de processo, quando pessoalmente demandados em virtude do exercício das suas funções. Quando a decisão final, transitada em julgado, conclua que não foi em virtude do exercício das funções que foram demandados, o pagamento de custas passa a ser encargo pessoal dos dirigentes.

O Decreto-Lei n.º148/2000, de 19 de julho, produziu efeitos a partir de 1 de janeiro de 2010, no seu anexo III, Regulamento das Custas Processuais, consagra o mesmo regime de isenção para os titulares de cargos dirigentes, alargando-o aos funcionários, agentes e demais trabalhadores do Estado.

Já o direito ao patrocínio judiciário, depende de requerimento do interessado e está consagrado para os membros do governo, diretores gerais, inspetores gerais e equiparados para todos os efeitos legais, o qual pode ser assegurado pelos serviços jurídicos do respetivo ministério ou, na sua falta, por advogados especificamente contratado, desde que tenha sido obtido despacho autorizador do membro do governo.

3.2.14. Cessação da comissão de serviço

Por iniciativa da entidade empregadora pública ou do trabalhador a comissão de serviço pode cessar a todo o tempo, desde que haja um pré-aviso de 60 dias. Logo que cesse a comissão de serviço, o trabalhador tem direito a regressar à situação jurídico funcional de que era titular antes da nomeação em comissão, se constituída por tempo indeterminado. No caso de o trabalhador não deter nenhuma situação jurídico funcional antes da nomeação em comissão ou caso a detenha, mas por tempo determinado, verá cessada a sua relação jurídica de emprego público constituída por força da comissão de serviço[60].

A comissão de serviço também cessa pela tomada de posse, seguida do exercício, a qualquer título de outros cargo ou função, por extinção ou reorganização da unidade orgânica, pela não realização dos objetivos previstos, designadamente dos constantes da carta de missão, por falta de prestação de informações ou prestação deficiente das mesmas, quando consideradas essenciais para o cumprimento da política global do Governo, pela não comprovação superveniente da capacidade adequada a garantir a observação das orientações superiormente fixadas, pela necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços[61], na sequência de procedimento disciplinar em que se tenha concluído pela aplicação de sanção disciplinar e, pela não frequência, por causa que lhes seja imputável, ou pelo não aproveitamento em curso de formação obrigatório para dirigentes.

A cessação também pode ocorrer na sequência de requerimento do interessado, apresentado nos serviços com a antecedência mínima de 60 dias e que se considerará deferido se no prazo de 30 dias a contar da data da sua entrada sobre ele não recair

---

[60] Ver artigo 34.º da Lei 12-A/2008, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

[61] Nalguns casos a cessação da comissão de serviço baseava-se apenas na *necessidade de se imprimir nova orientação à gestão dos serviço.* No Acórdão do STA, Processo 161/05, de 07 de abril, entendeu-se que "Não é aceitável, como fundamento factual de um ato administrativo, a mera reprodução nos termos da Lei (…) a simples indicação abstrata de expressões conclusivas, neutras, de fórmulas genéricas, abstratas, vagas, de cláusulas gerais (aplicáveis a todas as situações que, em função das suas características, possam subsumir-se-lhe) sem que depois possam ser preenchidas por factos concretos da vida, com elemento individualizados que as liguem ao destinatário.

despacho de indeferimento. Havendo despacho de indeferimento o dirigente terá que manter-se, caso a comissão de serviço não cesse, em exercício de funções até que seja substituído na sequência de procedimento concursal ou através de designação em regime de substituição.

3.2.15. Indemnização

A cessação da comissão de serviço por motivo de extinção ou reorganização da unidade orgânica ou da necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços confere direito a indemnização desde que os titulares tenham, pelo menos, 12 meses seguidos de exercício de funções. O cálculo é feito em função do tempo que faltar para o termo da comissão de serviço e no montante que resultar da diferença entre a remuneração base do cargo dirigente cessante e a remuneração da respetiva categoria de origem, tendo como limite máximo o valor correspondente à diferença anual das remunerações, nelas se incluindo os subsídios de férias e de Natal.

O direito à indemnização só é reconhecido nos casos em que à cessação da comissão de serviço não se siga imediatamente novo exercício de funções dirigentes em cargo de nível igual ou superior, ou exercício de outro cargo público com o nível remuneratório igual ou superior.

3.3. Representação consolidada da evolução do estatuto do pessoal dirigente no que respeita ao recrutamento e provimento.

Tabela 8 - Requisitos para o recrutamento e provimento de cargos dirigentes

Base legal	Cargos	Recrutamento e Provimento	
Decreto n.º 40708, de 31 de julho de 1956	Diretor, chefe de serviço ou superiores a estes	O recrutamento era feito de entre funcionários dos respetivos quadros ou por pessoas a eles estranhos. A comissão de serviço tinha normalmente a duração de dois anos e era passível de renovação, estando limitada a três renovações quando o investido não pertencesse aos quadros. A figura da comissão de serviço era considerada a função desempenhada por tempo determinado e sempre amovível.	
Decreto-Lei n.º191F/79, de 26 de junho. **Estabelece o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia**	Diretor-geral ou equiparado	O recrutamento do pessoal dirigente fazia-se de entre indivíduos habilitados com licenciatura, mediante apreciação curricular	O provimento era feito por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro competente, devendo a escolha recair em indivíduos de reconhecida competência e que possuíssem experiência válida para o exercício das funções.
	Subdiretor-geral ou equiparado	O recrutamento do pessoal dirigente fazia-se de entre indivíduos habilitados com licenciatura, mediante apreciação curricular	O provimento era feito por despacho do Ministro competente, sob proposta do diretor-geral, devendo a escolha recair em indivíduos de reconhecida competência e que possuíssem experiência válida para o exercício das funções.
	Diretor de serviço ou equiparado	O recrutamento para os cargos de diretor de serviço fazia-se de entre chefes de divisão e assessores. Admitia-se a hipótese de se recorrer ao concurso documental no caso de não existirem funcionários ou agentes titulares de determinadas categorias.	O provimento era feito por despacho do membro do Governo competente, sob proposta do diretor-geral.

<table>
<tr><td></td><td>Chefe de divisão ou equiparado</td><td>O recrutamento para os cargos de chefe de divisão ou equiparados fazia-se de entre assessores e técnicos superiores principais. Admitia-se a hipótese de se recorrer ao concurso documental, no caso de não existirem de funcionários ou agentes titulares de determinadas categorias.</td><td>O provimento era feito por despacho do membro do Governo competente, sob proposta do diretor-geral</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro.

Revê o Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública</td><td>Diretor-geral ou equiparado</td><td colspan="2" rowspan="2">Recrutamento para os cargos de diretor-geral e subdiretor-geral ou equiparados fazia-se por escolha, em regra de entre dirigentes e assessores ou titulares de categorias equiparadas da administração pública, para cujo provimento fosse exigível uma licenciatura, que possuíssem aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das respetivas funções, podendo ainda fazer-se de entre indivíduos licenciados não vinculados a administração.</td></tr>
<tr><td>Subdiretor-geral ou equiparado</td></tr>
<tr><td>Diretor de serviço</td><td colspan="2">O recrutamento de diretores de serviços e chefes de divisão fazia-se por escolha, de entre funcionários que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos:
a. Licenciatura adequada;
b. Integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior;
c. Seis anos de experiência profissional em cargos inseridos em carreiras do grupo de pessoal de técnico superior.
O recrutamento para o cargo de diretor de serviços poderia ainda ser feito de entre chefes de divisão. Por opção da entidade competente para o efeito, o recrutamento de funcionários que reunissem os requisitos anteriores poderia ser feito mediante concurso, que se processava nos termos do respetivo aviso de abertura.</td></tr>
<tr><td>Chefe de divisão ou equiparado</td><td colspan="2">O recrutamento de chefe de divisão fazia-se por escolha, de entre funcionários que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos:
a. Licenciatura adequada;
b. Integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior;
c. Quatro anos de experiência profissional em cargos inseridos em carreiras do grupo de pessoal técnico superior.
Por opção da entidade competente para o efeito, o recrutamento de funcionários que reunissem os requisitos anteriores poderia ser feito mediante concurso, que se processava nos termos do respetivo aviso.</td></tr>
</table>

Lei n.º 13/97,de 23 de maio. Revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente	Diretor-geral ou equiparado	O recrutamento para os cargos de diretor-geral e subdiretor-geral ou equiparados era feito por escolha de entre dirigentes e assessores ou titulares de categorias equiparadas da Administração Publica, para cujo provimento fosse exigível uma licenciatura, que possuíssem aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das respetivas funções ou de entre indivíduos licenciados não vinculados a Administração, quando a especialidade das funções ou das qualidades requeridas para o seu desempenho o justificassem.
	Subdiretor-geral ou equiparado	O recrutamento para os cargos de subdiretor-geral ou equiparados era feito, por escolha, de entre dirigentes e assessores ou titulares de categorias equiparadas da Administração Publica, para cujo provimento fosse exigível uma licenciatura, que possuíssem aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das despectivas funções, ou de entre indivíduos licenciados não vinculados a Administração, quando a especialidade das funções ou das qualidades requeridas para o seu desempenho o justificassem.
	Diretor de serviço	O recrutamento para o cargo de diretor de serviços era feito por concurso e processava-se nos termos do respetivo aviso de abertura, de entre funcionários que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos: a. Licenciatura adequada; b. Integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior; c. Seis anos de experiência profissional em cargos inseridos em carreiras do grupo de pessoal técnico superior.
	Chefe de divisão ou equiparados	O recrutamento para o cargo de chefe de divisão era feito por concurso e processava-se nos termos do respetivo aviso de abertura, de entre funcionários que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos: a. Licenciatura adequada; b. Integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior; c. Quatro anos de experiência profissional em cargos inseridos em carreiras do grupo de pessoal técnico superior.
Lei n.º 49/99 de 22 de junho. Estabelece o estatuto do pessoal dirigente	Diretor-geral e subdiretor-geral ou equiparados	O recrutamento para os cargos de diretor-geral ou equiparado fazia-se por escolha, de entre dirigentes e assessores ou titulares de categorias equiparadas da Administração Pública, para cujo provimento fosse exigível uma licenciatura e que possuíssem aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das respetivas funções. Podia, ainda, fazer-se de entre indivíduos licenciados, não vinculados à Administração Pública que possuíssem aptidão e experiência profissional adequada ao exercício das respetivas funções.

	Diretor de serviço	O recrutamento para os cargos de diretor de serviços ou equiparados fazia-se, por concurso, de entre funcionários que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos: a. Licenciatura adequada; b. Integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior; c. Seis anos de experiência profissional em cargos inseridos em carreiras do grupo de pessoal técnico superior. O recrutamento para o cargo de diretor de serviços podia, ainda, ser feito por concurso de entre chefes de divisão.
	Chefe de divisão	O recrutamento para os cargos de chefe de divisão ou equiparados fazia-se, por concurso, de entre funcionários que reunissem cumulativamente os seguintes requisitos: a. Licenciatura adequada; b. Integração em carreira do grupo de pessoal técnico superior; c. Quatro anos de experiência profissional em cargos inseridos em carreiras do grupo de pessoal técnico superior. O recrutamento para o cargo de diretor de serviços podia, ainda, ser feito por concurso de entre chefes de divisão.
Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro. Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional	Diretor-geral ou equiparado e Subdiretor-geral ou equiparado	O recrutamento para os cargos de direção superior fazia-se por escolha, de entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à Administração Publica, que possuíssem competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções. Os cargos de direção superior de primeiro e segundo grau eram providos por despacho conjunto do Primeiro- Ministro e do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por períodos de três anos. A comissão de serviço tinha o limite máximo de três renovações, não podendo o dirigente ser provido no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos três anos.
	Diretor de serviço	O recrutamento para os cargos de direção intermédia de primeiro grau fazia-se de entre funcionários dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo, que reunissem, cumulativamente, os seguintes requisitos: a. Licenciatura; b. Aprovação em curso de formação específica; c. Seis anos de experiência profissional em carreiras para cujo provimento fosse legalmente exigível uma licenciatura.

		Os titulares dos cargos de direção intermédia de segundo grau eram providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável por iguais períodos de tempo.
	Chefe de divisão	O recrutamento para os cargos de direção intermédia fazia-se de entre funcionários dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo, que reunissem, cumulativamente, os seguintes requisitos: a. Licenciatura; b. Aprovação no curso de formação específica previsto para o exercício do cargo; c. Quatro anos de experiência profissional em carreiras para cujo provimento fosse legalmente exigível uma licenciatura. Os titulares dos cargos de direção intermédia eram providos por despacho do dirigente mínimo do serviço ou organismo, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável por iguais períodos de tempo.
Lei n.º 51/2005 (altera a Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro)	Diretor-geral ou equiparado e Subdiretor-geral ou equiparado	O recrutamento para os cargos de direção superior fazia-se por escolha, de entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à Administração Pública, que possuíssem competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções. Os cargos de direção superior de 1.º e 2.º grau eram providos por despacho conjunto do Primeiro- Ministro e do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por períodos de três anos. A comissão de serviço tinha o limite máximo de três renovações, não podendo o dirigente ser provido no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos três anos.
	Diretor de serviço	O recrutamento para os cargos de direção intermédia de primeiro grau fazia-se de entre funcionários dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo, que reunissem, cumulativamente, os seguintes requisitos: a. Licenciatura; b. Aprovação em curso de formação específico; c. Seis anos de experiência profissional em carreiras para cujo provimento fosse exigível uma licenciatura. Os titulares dos cargos de direção intermédia eram providos por

		despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável por iguais períodos de tempo.
	Chefe de divisão	O recrutamento para os cargos de direção intermédia de segundo grau fazia-se de entre funcionários dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo, que reunissem, cumulativamente, os seguintes requisitos: a. Licenciatura; b. Aprovação em curso de formação específico; c. Quatro anos de experi6ncla profissional em carreiras para cujo provimento fosse exigível uma licenciatura. Os titulares dos cargos de direção intermédia eram providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável iguais períodos de tempo.
Lei n.º64/2011, de 22 de dezembro. Revê o Estatuto do Pessoal Dirigente aprovado pela Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro.	Diretor-geral ou equiparado e Subdiretor-geral ou equiparado	O recrutamento para os cargos de direção superior faz-se por escolha, de entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à Administração Pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções. A comissão de serviço tem o limite máximo de três renovações, não podendo o dirigente ser provido no mesmo cargo do respetivo serviço antes de decorridos três anos. Os cargos de direção superior de primeiro e segundo grau são providos por despacho do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por um período de três anos, renovável por iguais períodos.
	Diretor de serviço	O recrutamento para os cargos de direção intermédia faz-se de entre funcionários dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo, que reúnam, cumulativamente, os seguintes requisitos: a. Licenciatura; b. Aprovação em curso de formação específica exigido; c. Seis anos de experiência profissional em carreiras para cujo provimento seja exigível uma licenciatura. Os titulares dos cargos de direção intermédia de primeiro grau são providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável iguais períodos de tempo.

	Chefe de divisão	O recrutamento para os cargos de direção intermédia de segundo grau faz-se de entre funcionários dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo, que reúnam, cumulativamente, os seguintes requisitos: a. Licenciatura; b. Aprovação no curso de formação específica; c. Quatro anos de experiência profissional em carreiras para cujo provimento seja exigível uma licenciatura, consoante se trate de cargos de direção intermédia de primeiro e segundo grau, respetivamente. Os titulares dos cargos de direção intermédia são providos por despacho do dirigente máximo do serviço ou organismo, em comissão de serviço, pelo período de três anos, renovável iguais períodos de tempo.

3.4. Representação consolidada da evolução do estatuto do pessoal dirigente no que respeita ao direito à carreira

Tabela 9 - Representação consolidada da evolução do estatuto do pessoal dirigente no que respeita ao direito à carreira

Base Legal	Direito à carreira
Decreto n.º 40708, de 31 de julho de 1956	Ao funcionário em comissão de serviço era salvaguardado o direito à carreira, já que lhe era reconhecido que o tempo de serviço prestado em comissão era contado para efeitos de antiguidade e aposentação. Nos casos em que o funcionário não pertencesse ao quadro de pessoal do serviço no qual exercia funções, a comissão de serviço só podia renovar-se três vezes, findas as quais (após oito anos consecutivos nessas funções) podia ser nomeado definitivamente para a categoria que no quadro de pessoal correspondesse ao lugar exercido. Nos casos em que o funcionário que pertencesse ao quadro de pessoal do serviço em que exercia funções, após ser reconduzido por três vezes, podia ser nomeado definitivamente para a categoria que no quadro de pessoal correspondesse ao cargo exercido, sem prejuízo de continuar a exercer o mesmo cargo em comissão de serviço. A razão de ser desta proteção jurídica que era conferida aos dirigentes que estavam em comissão de serviço prendia-se com o facto de as funções desempenhadas serem precárias e transitórias, mas sendo de interesse público, importava garantir-lhes não só direito de não serem prejudicados na sua carreira de origem pelo exercício dessas funções, como também assegurar-lhes, após seis ou oito anos de exercício de funções, que na sua carreira de origem podiam ser nomeados para a categoria correspondente ao cargo exercido.
Decreto-Lei n.º191F/79, de 26 de junho. Estabelece o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia.	O tempo de serviço prestado em comissão de serviço era considerado, para todos os efeitos, como prestado no lugar de origem. Era assegurado, aquando da cessação da comissão de serviço, o direito ao provimento definitivo na categoria correspondente da carreira técnica superior para os que tivessem provimento definitivo e mesmo àqueles que não tivessem tal provimento, mas contassem mais do que três anos em funções dirigentes, era assegurado o provimento definitivo na carreira técnica superior. Encontrava-se reconhecido que a transição dos dirigentes para o exercício de funções técnicas, por força da cessação da comissão de serviço, não devia implicar mudança da área de residência sem o acordo do interessado, podendo inclusive a colocação ser feita no mesmo serviço ou em serviço diferente. Aquando da cessação da comissão de serviço estava também salvaguardado o direito de ocupação do lugar que o dirigente tinha antes da investidura no novo lugar.

Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro. Revê o Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública	Estava reconhecido que o tempo de serviço prestado em cargos dirigentes contava para todos os efeitos legais para promoção e progressão na carreira e categoria em que cada funcionário se encontrasse integrado. Logo que findasse a comissão de serviço os funcionários nomeados para cargos dirigentes tinham também direito ao provimento em categoria superior à que possuíam à data da nomeação para dirigente. No caso de nos quadros de pessoal do serviço de origem não existirem lugares vagos, para efeitos da consolidação da promoção à categoria superior, eram criados nos quadros de pessoal os lugares necessários, os quais eram extintos à medida que vagassem. Se o funcionário na carreira de origem fosse já detentor da categoria mais elevada não precisava de esperar pela cessação da comissão de serviço para solicitar a criação desse lugar. O direito à nova remuneração tinha lugar aquando da cessação da comissão de serviço. Este diploma reconheceu aos diretores gerais que exercessem funções por um período igual ou superior a doze anos (seguidos ou interpolados) o direito de poderem optar, enquanto permanecessem no ativo da administração pública, a uma remuneração correspondente a 90% da remuneração que auferiam pelo exercício do respetivo cargo. Os que não tinham vínculo à administração pública era-lhes permitido ingressar nos respetivos quadros na categoria de supra numerário, com a mesma regalia.
Lei n.º 13/97,de 23 de maio. Revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente	O tempo de serviço prestado em cargos dirigentes contava, para todos os efeitos legais, nomeadamente para promoção e progressão na carreira e categoria em que cada funcionário se encontrar integrado. Logo que findasse a comissão de serviço os funcionários com vínculo definitivo tinham também direito a serem providos em categoria superior à que possuíam à data da nomeação para dirigente e, mesmo que nos quadros de pessoal do serviço de origem não existissem lugares vagos para efeitos da consolidação da promoção à categoria superior, eram criados nos quadros de pessoal os lugares necessários, os quais eram extintos à medida que vagassem.
Lei n.º 49/99 de 22 de junho. Estabelece o estatuto do pessoal dirigente.	O tempo de serviço prestado em cargos dirigentes contava para efeitos de antiguidade, promoção e progressão na carreira e categoria de origem. Findo o exercício de funções os dirigentes tinham direito a serem providos em categoria superior à que possuíam à data da cessação do exercício de funções dirigentes. Tinham também assegurado o direito a candidatarem-se a concursos de acesso enquanto exercessem funções dirigentes, bem como a regressar ao lugar de origem, criando-se quando não existisse, lugar no quadro de pessoal a extinguir quando vagasse.
Lei n.º 2/2004 de 15 de janeiro. Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central,	O tempo de serviço prestado no exercício de cargos dirigentes contava como se tivesse sido prestado no lugar de origem, designadamente para efeitos de progressão e promoção na carreira em que o funcionário se encontrava integrado. Quando o tempo de serviço prestado em funções dirigentes correspondesse ao módulo de tempo necessário à promoção na carreira era

regional	conferido o direito, findo o exercício de funções dirigentes, ao provimento na categoria superior com dispensa de concurso.
Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro	Foi revogado o direito à promoção na carreira de origem. O tempo de serviço prestado em funções dirigentes passou a contar apenas para efeitos de mudança de posição remuneratória na categoria detida no serviço de origem (uma posição por cada 3 anos de exercício de funções dirigentes).
Lei n.º3-B/2010, de 28 de abril	Foi revogado ao direito à alteração do posicionamento remuneratório na categoria de origem por efeito do exercício das funções dirigentes. Essa alteração poderá ter lugar por efeitos de aplicação do SIADAP na carreira de origem, se for requerida a ponderação curricular. Mantêm o direito à ocupação do lugar de origem e garante que não se pode ser prejudicado por causa do exercício de funções dirigentes.

4. Análise crítica ao regime de recrutamento e seleção do pessoal dirigente da Administração Pública.

4.1. Enquadramento legal nacional e antecedentes

No Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de junho, o recrutamento e seleção do pessoal dirigente era feito por escolha, de entre indivíduos habilitados com licenciatura, mediante apreciação curricular. O cargo de diretor-geral ou equiparado era provido por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro competente e o de subdiretor-geral ou equiparado era provido por despacho do Ministro competente. Os cargos de diretor de serviço eram recrutados de entre chefes de divisão e assessores[62] e os de chefe de divisão entre assessores e técnicos superiores principais, sendo o provimento de ambos feito por despacho do membro do governo competente, admitindo-se, no caso de não existirem funcionários dessas categorias a hipótese de se recorrer ao concurso documental, em que se aplicava como critério de seleção a avaliação curricular.

Uma década depois, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro, diploma que procedeu à revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública e que manteve o sistema de escolha para os cargos de diretor-geral e subdiretor-geral ou equiparados e para os cargos de diretor de serviço e de chefe de divisão. O recrutamento para os cargos de diretor-geral e de subdiretor-geral era feito, em regra, de entre dirigentes, assessores e titulares de categorias equiparadas da Administração Pública, para cujo provimento fosse exigível uma licenciatura, que possuíssem experiência profissional adequada ao exercício de funções[63]. Já o recrutamento para os cargos de diretor de serviços e de chefe de divisão, continuou a ser feito por escolha, em regra, de entre funcionários que possuíssem licenciatura adequada, estivessem integrados na carreira técnica superior e possuíssem seis ou quatro anos de experiência profissional, consoante o lugar fosse de

---

[62] Assessor era a penúltima categoria da carreira técnica superior. A carreira técnica superior desenvolvia-se na categoria de técnico superior de segunda classe, técnico superior de primeira classe, técnico superior principal, assessor e assessor principal.

[63] Excecionalmente o recrutamento poderia fazer-se por escolha, de entre licenciados não vinculados à administração Pública.

diretor de serviços ou de chefe de divisão. É com este diploma que é prevista, pela primeira vez, a possibilidade de o recrutamento para os cargos de diretor de serviços e de chefe de divisão poder ser feito mediante concurso, cuja tramitação decorreria nos termos fixados no aviso de abertura. O pessoal dirigente era provido em comissão de serviço por um período de três anos, que podia ser renovada por iguais períodos.

Posteriormente, pela Lei n° 13/97, de 23 de maio (que revê o Estatuto do Pessoal Dirigente), o concurso passou a ser o único modo de recrutamento para os cargos de chefe de divisão e de diretor de serviços dos quadros de pessoal da Administração Pública e, passou a existir uma comissão de observação e acompanhamento dos concursos, que funcionava junto do membro do Governo que tivesse a seu cargo a Administração Pública que era presidida por um magistrado indicado pelo Conselho Superior da Magistratura e integrada, em igual número, por representantes da Administração Pública e das associações sindicais da função pública. O recrutamento para os cargos de diretor-geral e subdiretor-geral ou equiparados, continuou a ser era feito por escolha, sendo obrigatória a fundamentação do despacho de nomeação e a sua publicação no Diário da República, juntamente com o currículo do nomeado.

Pelo Decreto-Lei n° 231/97, de 3 de setembro[64], foram aprovadas as normas regulamentares do concurso de recrutamento e seleção para os cargos de chefe de divisão e diretor de serviços ou equiparados, bem como a composição e funcionamento da comissão de observação e acompanhamento dos concursos para os cargos dirigentes.

A Lei n.º 49/99, de 22 de junho[65], introduziu alterações no sistema de concurso como forma de recrutamento dos diretores de serviço e chefes de divisão (dirigentes intermédios), mantendo-se a livre escolha como forma de recrutamento para os cargos de direção superior (diretores-gerais e subdiretores-gerais e equiparados).

Por seu turno, a Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro[66], que aprovou o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, continuou a manter o sistema de recrutamento dos titulares dos cargos de direção

---

[64] Regulamenta a tramitação do concurso nos termos do que é disposto no artigo 4° da Lei n° 13/97, de 23 de maio, que reviu o EPD

[65] A Lei n.º 49/99, de 22 de junho revogou o anterior EPD aprovado pelo Decreto-Lei n.º 323/89, de26 de setembro, alterado pela Lei n.º 13/97, de 23 de maio.

[66] Na redação dada pela Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro (OE2009) e 3-B/2010, de 28 de abril (OE 2010).

superior, por escolha, de entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à Administração Pública, que possuíssem competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respetivas funções, sendo o provimento feito por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por períodos de três anos, estando limitada ao máximo de 12 anos consecutivos de exercício de funções. O recrutamento para estes cargos – ao contrário do que já acontecia para os cargos de direção intermédia cujo recrutamento era feito por concurso – continuou a ser feito por escolha[67] e, à manutenção deste sistema não terão sido alheiras as principais vantagens que lhe estavam associadas e que lhe eram apontadas, das quais se destacavam a facilidade e rapidez da nomeação e substituição dos dirigentes, a rapidez na condução do processo de provimento e a imediata cessação da comissão de serviço no caso de mudança de Governo.

Contudo, as desvantagens eram superiores, pois contribuía para uma maior politização da Administração Pública, não promovia a concorrência, não trazia transparência ao processo de nomeação, havia um menor escrutínio nas escolhas feitas e promovia o desfavorecimento do mérito. Em Portugal, o regime de escolha dos dirigentes superiores da administração pública esteve quase sempre aliado a ciclos políticos e a ocupação dos lugares estava em consonância com a confiança que era depositada nos nomeados pelos titulares dos cargos políticos do partido que, num determinado período, ocupava o poder.

Os titulares dos cargos de direção intermédia (de 1.º grau os diretores de serviços e de 2.º grau os chefes de divisão) eram recrutados, por procedimento concursal, de entre funcionários licenciados dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direção, coordenação e controlo que reunissem seis ou quatro anos de experiência profissional em funções, cargos, carreiras ou categorias para cujo exercício ou provimento fosse exigível uma licenciatura, consoante se tratasse de cargos de direção intermédia do 1.º ou do 2.º grau, respetivamente.

Nos casos em que o procedimento concursal ficasse deserto ou em que nenhum dos candidatos reunisse condições para ser nomeado (nos termos do n.º 6 do artigo 21.º), os titulares dos cargos de direção intermédia podiam igualmente ser recrutados, em subsequente procedimento concursal, de entre indivíduos licenciados, sem vínculo a Administração Pública.

---

[67] Até à entrada em vigor da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

Vemos, assim, que o recrutamento para os cargos de direção intermédia começou a ser feito por escolha, mas que ao longo do tempo o legislador foi dando preferência ao concurso como forma de recrutamento e seleção: em 1989 admitiu pela primeira vez a possibilidade de se adotar este tipo de procedimento e a partir de 1997, implementou-o efetivamente.

4.2. A Constituição da República Portuguesa (CRP)

Importa trazer agora à colação a Lei fundamental, que no capítulo referente aos direitos, liberdades e garantias pessoais, o n.º 2 do artigo 47.º estabelece o direito de acesso a função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso[68]. Como afirmam Jorge Miranda e Rui Medeiros: "O n.º2 do artigo 47.º, ao dispor que todos os cidadão têm direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso, compreende não apenas (i) o direito de acesso à função pública e progressão na carreira em condições de igualdade e liberdade, mas também (ii) a regra do concurso, como forma normal de provimento de lugares." (Miranda e Medeiros, 2010: 980) Ensinam ainda os mesmos Professores que "Acesso a cargos públicos não equivale a acesso à função pública (artigo 47.º, n.º2); este decorre do exercício da liberdade de trabalho e de profissão e cabe, portanto, no *status libertatis*, ao passo que o acesso a cargos públicos se situa já no *status activae civitatis.* Mas "cargos públicos" tão pouco se reduzem a "cargos políticos" (artigos 117.º e 118.º). (…) "Abrangem não só estes cargos a nível nacional, regional e local…" (…) E abrangem ainda os cargos dirigentes de quaisquer entidades públicas (institutos públicos, associações e fundações públicas, Universidades públicas, empresas públicas, etc.), incluindo as que têm regime de Direito privado. Mas não deveriam abranger (ao contrário do que tem sido a prática legislativa e política) os cargos dirigentes da Administração direta (incluindo os de diretor-geral e secretário-geral do Ministério), em que deveria manifestar-se *o princípio de carreira*,

[68] "Importa distinguir entre função pública e cargos públicos, pois uma coisa é o direito de acesso à função pública e, outra, o acesso aos cargos públicos, figurando o primeiro entre os direitos pessoais e o segundo entre os direitos de participação política (art.50.º)" (…) O concurso assente num procedimento justo é também uma forma de recrutamento baseado no mérito, pois o concurso serve para comprovar competências. Constituição de República Portuguesa, Anotada, artigos 1.º ao 107 J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira

exigido pela imparcialidade e pela eficiência da Administração (artigos 266.º, n.º2, e 267.º, n.º2).” (Miranda e Medeiros,2010:998 e 999)

No capítulo referente aos direitos, liberdades e garantias de participação política, o n.º 2 do artigo 50.º, estabelece a garantia de não se ser prejudicado na colocação, no emprego, na carreira profissional em virtude do exercício dos direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos. No título referente a Administração Pública, o artigo 266.º enuncia um conjunto de princípios conformadores da atuação administrativa e no artigo 269.º são reafirmados os princípios da prossecução do interesse público e da legalidade.

4.3. O projeto de Lei

O PSD no seu programa eleitoral comprometeu-se a “despartidarizar” o aparelho do Estado através da aprovação de legislação que estabelecesse um regime de recrutamento e seleção independente para os altos cargos públicos, pelo que no projeto de Lei apresentado o Governo iniciou a sua Exposição de Motivos recordando o sistema de recrutamento de dirigentes anteriormente em vigor (o aprovado pela Lei n.º2/2004, de 15 de janeiro) e caracterizou-o como um procedimento de recrutamento com base na mera escolha de entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à Administração Pública e possuidores de competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das funções. O provimento era feito por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do membro do Governo competente, em regime de comissão de serviço, por períodos de 3 anos, cessando, para a generalidade dos cargos de direção superior, com a mudança de Governo.

Nessa exposição refere-se que este modelo de escolha pessoal dos dirigentes pelos membros do Governo se distanciou dos modelos adotados na maioria dos países europeus (v.g. Reino Unido, Áustria, Holanda e Bélgica bem como da própria Comissão Europeia), onde a escolha se caracteriza pela separação da entidade que procede à seleção, com critérios baseados no mérito e a que é responsável pela escolha final que é feita de entre os aprovados no processo de seleção realizado.

É a partir deste contexto que o Governo defende "despartidarizar" do aparelho de Estado, introduzindo um novo procedimento de recrutamento, seleção e provimento para os cargos de direção superior, que visa assegurar efetivas condições de igualdade e liberdade no acesso a tais cargos e o respeito pelos princípios da competência, imparcialidade e

transparência. Com este novo modelo de recrutamento, seleção e provimento, fica demonstrada a intenção de implementar uma maior eficiência na Administração Pública, conjuntamente com uma execução imparcial de políticas e reforço da cultura de gestão por objetivos que foi promovida pelo SIADAP e aplicada aos cargos de direção superior. Foi assumida a necessidade da mudança do paradigma até então vigente, pretendendo-se desenvolver um modelo independente de recrutamento e seleção, com o objetivo de promover o mérito e despolitizar o processo de nomeação para os cargos dirigentes superiores de primeiro e segundo grau, assegurando condições de isenção, de igualdade e de liberdade no acesso às funções de direção superior na Administração Pública, bem como o respeito pelos princípios da competência, mérito profissional, imparcialidade e transparência. Visou-se, assim, que o preenchimento dos cargos de direção superior deixasse de ser efetuado por critérios de escolha pessoal e política e passasse a ser precedido de um procedimento concursal aberto a cidadãos com ou sem vínculo à Administração Pública.

Nesta proposta de Lei, no que concerne as regras recrutamento, seleção e provimento para os cargos dirigentes, pretendeu-se que:

- ✓ O preenchimento dos cargos de direção superior deixasse de ser feito unicamente por critérios de escolha política e que passasse a ser precedido de concurso, aberto a cidadãos com e sem vínculo a Administração Pública. O concurso era autorizado pelo membro do Governo com poder de direção, superintendência ou tutela sobre o serviço em que se insere o lugar a preencher, a quem cabia a definição do perfil do candidato, a descrição do lugar a preencher e a elaboração da carta de missão onde são vertidos os objetivos a atingir pela organização para que é feito o recrutamento.

- ✓ O recrutamento e seleção passassem a ser feitos por uma Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, a quem compete a tramitação dos procedimentos concursais, desde a publicação do aviso de abertura, definição da composição do júri, aplicação dos métodos de seleção, nomeadamente a avaliação curricular, a entrevista, bem como a elaboração de listagens finais dos candidatos aprovados no procedimento.

- ✓ Para o acompanhamento da atividade desta comissão fosse criada uma Comissão Independente de Fiscalização, eleita pela Assembleia da República e a funcionar

junto desta, composta por cinco cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, que tinha a responsabilidade de verificar o exercício das competências e, especialmente, analisar as práticas concretas utilizadas nas fases de recrutamento e seleção.

A este novo sistema de recrutamento e seleção foram-lhe apontados várias críticas, algumas aquando da discussão parlamentar na Assembleia da República, referindo umas que a escolha dos titulares dos cargos de direção superior devia ter requisitos essenciais, como a confiança pessoal e política e não apenas o mérito, a competência e o currículo profissional, dado que era imprescindível o alinhamento com o programa do Governo e com as correspondentes orientações políticas. Assim, além do currículo e experiência profissional adequados à função, o escolhido teria que possuir não só sensibilidade social e política, como merecer confiança pessoal e política, além de ter que estar identificado com o programa do Governo. Alegaram, por isso, não fazer sentido estabelecer-se um novo sistema de recrutamento e seleção para os cargos de direção superior quando muitos dos escolhidos por critérios pessoais e políticos para as secretarias dos membros do Governo, não estavam sujeitos a nenhum crivo de recrutamento e seleção. No parecer emitido, a Região Autónoma da Madeira referiu não fazer ”… qualquer sentido introduzir regras apertadíssimas para o recrutamento e seleção dos titulares de cargos de direção superior, em nome da "despartidarização" do aparelho de Estado, enquanto, paralelamente, se mantém um regime volúvel e anacrónico…. .”[69]

Chegou a alegar-se que este novo modelo de recrutamento e seleção não era um verdadeiro concurso, em virtude de a Comissão de Recrutamento e Seleção apenas ordenar alfabeticamente os candidatos que chegavam à fase final, sem os graduar qualitativa e/ou quantitativamente no seu mérito, motivo pelo qual o candidato que viesse a ser escolhido pelo membro do Governo podia ser o detentor da menor das competências, o que fazia claudicar o objetivo que foi visado neste processo de recrutamento e seleção que era o de promover o mérito e a isenção na escolha do candidato a nomear para o exercício do cargo dirigente.

Referiram ainda outros, que ficaram excluídos da aplicação do EPD inúmeros cargos dirigentes, o que iria permitir a manutenção das escolhas com base em critérios políticos, motivo pelo qual a anunciada despolitização do aparelho de Estado não seria

[69] Parecer emitido pela Região Autónoma da Madeira na pronúncia que efetuou ao projeto de Lei.

conseguida. Esta exclusão originava que o recrutamento de inúmeros cargos dirigentes não se baseasse nas regras do concurso e correspondente mérito dos candidatos e afastava inúmeros dirigentes de um procedimento de recrutamento que se pretendia isento e imparcial, como os gestores públicos, os administradores de empresas públicas, os presidentes dos conselhos diretivos dos institutos públicos de regime especial, que continuavam a poder ser escolhidos com base em critérios políticos.

4.4. A redação dada pela Lei n.º64/2011 de 22 de dezembro

Com esta Lei foi instituído um novo sistema de recrutamento e seleção para o exercício de cargos de direção superior da Administração Pública, que assenta em três vetores fundamentais:

1 - O preenchimento de cargos de direção superior passou a ser precedido de concurso, aberto a cidadãos com e sem vínculo a Administração Pública, cabendo a iniciativa de abertura do procedimento ao membro do Governo com poder de direção ou de superintendência[70] e tutela[71] sobre o serviço ou órgão em que se insere o cargo de direção superior, a quem cabe definir genericamente o perfil, experiência profissional, conhecimentos e formação adequados e elaborar a carta de missão, onde são vertidos os objetivos, devidamente quantificados e calendarizados, a atingir pelo titular do cargo de direção superior no exercício de funções.

2- Foi criada a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública que funciona junto do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, sendo o presidente da comissão e os vogais permanentes providos, após audição pela Assembleia da República, por Resolução do Conselho de Ministros sob proposta do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. A esta comissão compete a aplicação dos métodos de seleção e elaboração da proposta de designação dos três candidatos aprovados ao membro do Governo, ordenados por ordem alfabética.

---

[70] Tutela o poder de controlo sobre a regularidade ou adequação da atuação dos serviços

[71] Superintendência o poder de emitir orientações genéricas e conselhos.

3 – A duração da comissão de serviço passou de 3 para 5 cinco anos de duração, sendo suscetível de ser renovada por uma única vez, não podendo a duração da comissão de serviço e das respetivas renovações exceder na globalidade 10 anos consecutivos.

O concurso passou a ser o modo de recrutamento e seleção para os cargos de direção superior de primeiro e segundo grau abrangidos pelo âmbito de aplicação do EPD, podendo ser candidatos os que detenham uma licenciatura concluída há pelo menos doze ou oito anos, consoante o lugar a preencher for de direção superior de primeiro ou segundo grau, respetivamente.

Num procedimento de recrutamento e seleção a finalidade é conseguir-se recrutar o candidato mais apto para o lugar vago e, neste procedimento de recrutamento e seleção para cargos dirigentes, não é efetivamente garantido que o candidato a nomear seja o mais competente, o mais apto, o que tem o melhor perfil. Isto porque, a CReSAP apresenta ao membro do Governo, para que escolha um, três candidatos, que não são graduados, nem quantitativa, nem qualitativamente, sendo apenas ordenados pela ordem alfabética dos seus nomes.

Este sistema que se pode designar de híbrido ou misto, combina o recrutamento e seleção baseado no mérito, com a escolha que é feita por políticos, a quem pertence a última palavra. A nosso ver, este modelo está em consonância com as disposições constitucionais, já que o legislador constitucional deixou ao legislador ordinário alguma margem de apreciação na definição dos critérios a adotar para encontrar as melhores soluções possíveis e, neste processo, garante-se que o candidato que vier a ser escolhido foi aprovado no processo de seleção da CReSAP, tendo em consequência sido reconhecido o seu mérito. A escolha (que pode ter subjacente a confiança, eventualmente apurada em sede de entrevista pelo membro do Governo) é feita de entre os três candidatos propostos, que são os que reúnem as melhores condições para o exercício do cargo, pelo que a solução encontrada, ao combinar o mérito com a confiança, foi razoável e equilibrada.

O Prof. João Bilhim, que como já foi referido anteriormente, preside atualmente à Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP), entidade a quem compete o recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior da Administração Pública, disse num artigo datado do passado mês de dezembro, relativamente às perspetivas de que a Comissão venha a cumprir a sua missão, que “ … Só

o futuro dirá se os atuais membros da CReSAP, como entidade administrativa independente, estão à altura de liderar este desafio de provocar, através das suas práticas, processos e sistemas de gestão, mudanças na camada mais profunda da cultura administrativa de Portugal, nomeadamente nos valores e nas crenças. É que, se for atingida esta camada, estará garantido o triunfo do mérito e provado que se os valores condicionam as práticas de gestão, estas também condicionam aqueles." (Bilhim 2012:73-75). Com esta declaração fica-se com uma ideia dos receios existentes e dos obstáculos com que se irá deparar esta entidade, contudo, e apesar de serem efetivamente muitas as dificuldades, acreditamos que tudo fará para cumprir o principal objetivo para que foi criada, ou seja, o de promover o mérito.

Aqui chegados, importa agora ver se com este novo sistema de recrutamento e seleção que teve por objetivo acabar com as nomeações políticas nos cargos dirigentes da Administração Pública, será efetivamente conseguida a "despartidarização" do aparelho de Estado.

É nossa convicção que, nos processos de recrutamento que ficam sob a responsabilidade da CReSAP, será conseguida a pretendida "despartidarização", dado que estamos perante uma entidade independente, que não está sujeita a instruções dos membros do Governo e está dotada de dirigentes competentes e com reconhecido mérito, pelo que terá condições para poder conduzir os procedimentos de recrutamento e seleção com independência, isenção e imparcialidade. Isso mesmo garantiu João Bilhim em declarações ao jornal Expresso, na edição de 25.07.2012, ao dizer: "Na Comissão de Recrutamento não somos uma estrutura de branqueamento de currículos (...) frisando que na apreciação não é levada em conta a cor partidária, a religião, o género ou a etnia.".

Todavia a pretendida despolitização dificilmente será conseguida nos procedimentos de nomeação dos gestores públicos, que a seguir iremos desenvolver, pois a CReSAP é chamada a avaliar o currículo e adequação de competências do candidato proposto, mas essa avaliação não é vinculativa. Se o candidato for avaliado negativamente pela comissão, este facto não é impeditivo de a nomeação poder ser efetuada, já que o parecer da comissão é obrigatório, mas não vinculativo para o órgão competente para proceder à nomeação, que é o Conselho de Ministros.

A politização das escolhas nas nomeações para cargos dirigentes superiores poderá continuar em muitos dos processos de nomeação em que a CReSAP não é chamada a intervir em virtude de esses cargos estarem fora do âmbito de aplicação do EPD.

Vejamos:

4.4.1. Cargos dirigentes excluídos do âmbito de aplicação do EPD

Inúmeros cargos dirigentes ficaram excluídos do âmbito de aplicação do EPD e do regime de recrutamento por concurso que nele se encontra preconizado, nomeadamente os dos órgãos e serviços de apoio ao Presidente da República, à Assembleia da República e aos tribunais, das Forças Armadas, das forças e serviços de segurança e dos órgãos públicos que exercem funções de segurança interna, bem como do Sistema de Informações da República Portuguesa e do serviço que tenha por missão assegurar a gestão do Sistema Prisional, do Ministério dos Negócios Estrangeiros que, por força de disposição legal própria, tenham de ser providos por pessoal da carreira diplomática ou para cujo provimento tenha sido escolhido pessoal da mesma carreira ou que sejam exercidos nos serviços externos e dos integrados em carreiras. E ficaram também de fora outros cargos dirigentes, como os dos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino e dos estabelecimentos do sector público administrativo de saúde.

Questionado, em sede de debate parlamentar, sobre o motivo do afastamento do regime de recrutamento por concurso o atual Secretário de Estado da Administração Pública, Hélder Rosalino, disse, em suma, que relativamente a muitos dos cargos excluídos anteriormente já assim era e alegou haver razões objetivas que determinavam a não aplicação do EPD, decorrendo o principal motivo do facto de o concurso nele previsto permitir a candidatura a pessoas de fora e de dentro da Administração Pública e, no caso das Forças Armadas, forças e serviços de segurança, do pessoal de carreira diplomática do Ministério dos Negócios Estrangeiros no âmbito dos serviços externos, existirem lugares de carreiras que são preenchidos por pessoas que já desenvolvem funções dentro do Estado, motivo pelo qual não podem seguir as mesmas regras do concurso. E referiu também que "Muitos órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino são entidades públicas empresariais e vão ser cobertos pela lei dos gestores públicos."

4.4.1.1. O Estatuto de Gestor Público

Considera-se Gestor Público quem seja designado para órgãos de gestão ou administração de empresas públicas do setor empresarial do Estado e empresas detidas, direta ou indiretamente, por todas as entidades públicas estaduais. O regime estabelecido no Estatuto de gestor Público (EGP)[72] é também aplicável aos titulares dos órgãos de gestão das empresas participadas pelo Estado, quando designados pelo Estado e, subsidiariamente, sem prejuízo da sua autonomia, aos titulares dos órgãos de gestão das empresas integrantes dos setores empresariais regionais e locais, aos membros dos órgãos diretivos dos institutos públicos de regime especial, bem como às autoridades independentes, nos casos expressamente determinados pelos respetivos diplomas orgânicos, em tudo o que não seja prejudicado pela legislação aplicável a estas entidades.

As alterações que foram introduzidas pelo Dec. Lei n.º8/2012, de 18 de janeiro, modificaram as regras de recrutamento e seleção dos Gestores Públicos, bem como o regime aplicável aos contratos de gestão e às respetivas remunerações e benefícios. No âmbito do recrutamento e seleção dos gestores públicos pretendeu-se, como se refere no preâmbulo do diploma ir " … ao encontro da exigência definida no Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica, celebrado entre o nosso país, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no sentido de melhorar os critérios de seleção e adotar medidas para assegurar uma seleção mais transparente os presidentes e dos membros das administrações hospitalares", motivo pelo qual, para se assegurar a observância de critérios de transparência, isenção e mérito, foi cometida à CReSAP a avaliação curricular e a emissão de um parecer sobre a adequação do perfil dos candidatos ao cargo de gestor público.

Antes das alterações introduzidas pela última alteração ao EGP, os gestores públicos eram recrutados por escolha e para serem nomeados não eram exigidos requisitos como habilitações literárias mínimas ou um período de tempo mínimo de exercício de funções análogas às do cargo a prover.

---

[72] O Estatuto do Gestor Público, foi aprovado pelo Dec. Lei n.º71/2007, de 27 de março, que foi alterado pela Lei n.º64-A/2008, de 31 de dezembro e pelo Dec. Lei n.º8/2012, de 18 de janeiro

Com as alterações que entretanto foram introduzidas pelo diploma citado (Dec. Lei n.º8/2012), o recrutamento dos gestores públicos continuou a ser feito por escolha de entre pessoas com comprovada idoneidade e mérito profissional, competência e experiência de gestão, habilitados com pelo menos o grau de licenciatura, sendo designados por nomeação ou por eleição. Só que agora, os membros do governo responsáveis pela área das finanças e pelo respetivo setor de atividade, propõem o individuo a nomear, mas essa proposta deve conter a avaliação do currículo e da adequação de competências ao cargo de gestor público, realizada pela CReSAP, avaliação esta que não é vinculativa para os membros do Governo. Para efetuar essa avaliação a Comissão pode realizar uma entrevista de avaliação de competências exigíveis ao exercício das funções de gestor público e aplicar, sempre que necessário, outros métodos de seleção.

Ora, a nosso ver, o parecer obrigatório, não vinculativo, a emitir pela CReSAP não é suficiente para afastar a escolha por critérios políticos, motivo pelo qual também nos parece que, para se conseguir a pretendida "despartidarização" se podia, e devia, ter ido mais longe, incluindo-se o recrutamento dos gestores públicos nas regras da seleção do procedimento concursal, bastando para isso inseri-los no âmbito de aplicação das normas constantes no EPD, relativas ao recrutamento e seleção para os cargos de direção superior. Caso tivesse sido esta a opção, haveria uma maior aproximação das exigências estabelecidas no Memorando de Entendimento e com o recrutamento baseado no mérito, por concurso, a despolitização era mais clara e evidente.

4.4.1.2. Extensão do Estatuto de Gestor Público

O Estatuto de Gestor Público foi estendido aos titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados pelo Estado, aos titulares dos órgãos de gestão das empresas integrantes dos sectores empresariais regionais e locais, aos membros de órgãos diretivos de institutos públicos de regime especial e às autoridades reguladoras independentes, nos casos expressamente determinados pelos respetivos diplomas orgânicos.

Só que, com esta extensão, o regime de concurso previsto no EPD foi afastado para a grande maioria dos titulares destes cargos, o que permite que o recrutamento continue a ser feito pela escolha dos titulares de cargos políticos, em múltiplas situações, das quais se destacam:

1) As empresas públicas em geral

O Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, que alterou Decreto -Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, estabelece o regime do sector empresarial do Estado, incluindo as bases gerais do estatuto das empresas públicas do Estado, estipula que os membros dos órgãos de administração das empresas públicas, independentemente da respetiva forma jurídica, ficam sujeitos ao estatuto do gestor público. Esta sujeição afasta mais uma vez as regras do recrutamento por concurso em favor de escolhas que não premiam o mérito.

2) Os Hospitais entidades públicas empresariais

Os hospitais que são entidades públicas empresariais (E.P.E.) são pessoas coletivas de direito público de natureza empresarial dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, encontram-se abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 244/2012 de 9 de novembro[73], e regem-se pelo regime jurídico aplicável às entidades públicas empresariais. O conselho de administração dos Hospitais EPE é composto por um presidente e até quatro vogais, que exercem funções executivas, que são designados de entre individualidades que reúnam os requisitos previstos no Estatuto do Gestor Público e possuam experiência de gestão empresarial, preferencialmente na área da saúde, sendo o diretor clínico um médico, e o enfermeiro-diretor um enfermeiro.

Na designação dos membros do conselho de administração é também aplicado o regime previsto no Estatuto do Gestor Público o que afasta o regime de recrutamento por concurso.

[73] Este diploma procedeu à quinta alteração ao Decreto -Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis nº 50 -A/2007, de 28 de fevereiro, nº 18/2008, de 29 de janeiro, nº 176/2009, de 4 de agosto, e nº 136/2010, de 27 de dezembro, modificando o regime jurídico e os estatutos aplicáveis às unidades de saúde com a natureza de entidades públicas empresariais.

4.4.1.3. Institutos públicos de regime geral e especial

Pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro[74], foram estabelecidos os princípios e as normas por que se regem os Institutos Públicos que integram a administração indireta do Estado. O Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro, que deu nova redação à Lei n.º3/2004, de 15 de janeiro, estabeleceu a não aplicação do estatuto do gestor público aos institutos de regime comum, mantendo no entanto a possibilidade da sua aplicação aos institutos públicos de regime especial, desde que os respetivos diplomas orgânicos o determinem expressamente.

Gozam de regime especial, com derrogação do regime comum na estrita medida necessária à sua especificidade, os seguintes institutos públicos e tipos de institutos públicos:

a) As universidades e escolas de ensino superior politécnico;
b) As instituições públicas de solidariedade e segurança social;
c) Os estabelecimentos do Serviço Nacional de Saúde;
d) As entidades administrativas independentes;
e) Instituto Nacional de Estatística, I. P.;
f) Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I. P.;
g) Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciência Forenses, I. P.;
h) Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P.;
i) Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I. P.;
j) Administração Central do Sistema de Saúde, I. P.;
k) INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I. P.;
l) Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P.

São inúmeras as entidades que passaram a poder gozar de um regime especial e o Estatuto de Gestor Público determina expressamente a aplicação, com as devidas adaptações do regime nele estabelecido aos membros de órgãos diretivos de institutos públicos de regime especial, afastando o regime estabelecido no EPD, que é o de

[74] Alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelos Decretos -Leis n.os 200/2006, de 25 de outubro, e 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto -Lei n.º 40/2011, de 22 de março, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011,de 11 de abril e pela Lei n.º5/2012, de 17 de janeiro.

recrutamento por concurso. Enquanto que os membros dos conselhos diretivos dos institutos públicos de regime comum se aplica o estatuto do pessoal dirigente e o regime de recrutamento e seleção que se encontra previsto, que decorre sob a responsabilidade da CReSAP, já aos membros dos conselhos diretivos dos institutos públicos de regime especial não lhes é aplicado esse regime, mas o estatuto de gestor público e, em consequência, gozam de um regime de recrutamento que lhes é mais favorável. A nosso ver, a não aplicação das regras de recrutamento por concurso aos cargos de direção superior de todas estas entidades coloca em causa, mais uma vez, a pretendida "despartidarização", já que o candidato continua a ser escolhido com base em critérios que não são de mérito, mas políticos, embora essa escolha esteja sujeita a um maior escrutínio, em virtude de a nomeação ser da competência do Conselho de Ministros e ter que acompanhar o currículo do nomeado a avaliação não vinculativa da CReSAP.

Recorda-se, a este propósito, a polémica que houve com a nomeação dos diretores executivos dos ACES. No ano transato, as nomeações para estes cargos equiparados, para efeitos remuneratórios, a cargo de direção superior de 2.º grau (n.º3 do artigo 20.º da Lei n,º28/2008) geraram enormes protestos, pois muitos dos nomeados não tinham um percurso curricular capaz de sustentar uma escolha que, sendo política, também acolhesse critérios como os da competência, o que originou que no mês de agosto do ano transato fosse publicada a seguinte notícia no sitio www.porto24.pt "O Sindicato de Médicos do Norte acusou o ministro da Saúde, Paulo Macedo, de cometer "tráfico de influências" a propósito da nomeação de novos diretores nos ACES da ARS Norte.". Isto levou à intervenção do Ministério da Saúde que chegou a anunciar no dia 5 de Setembro de 2012, segundo fonte do mesmo sitio de internet, por redação da Agência Lusa, que "A Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) vai avaliar todas as futuras nomeações dos diretores executivos dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), tendo esta avaliação "carácter vinculativo".

A reorganização dos cuidados de saúde primários, operada pela pelo Decreto -Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro[75], originou que os Centros de Saúde do Serviço Nacional de Saúde, se juntassem em agrupamentos dos centros de saúde (ACES), passando os centros agrupados a ser unidades operacionais flexíveis do agrupamento. Os diretor executivo é um órgão do ACES que é designado pelo membro do Governo responsável pela área da saúde,

[75] Alterado pelos Decretos -Leis n.ºs 81/2009, de 2 de abril, 102/2009, de 11 de maio, e 248/2009, de 22 de setembro e Decreto-Lei n.º 253/2012, de 27 de novembro

sob proposta fundamentada do conselho diretivo da respetiva Administração Regional de Saúde, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional. Pelo Decreto-Lei n.º 253/2012, de 27 de novembro, com o objetivo de o recrutamento e seleção dos diretores executivos, observar critérios de competência e mérito, cometeu-se a uma entidade independente, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública, a responsabilidade da emissão de parecer sobre a adequação dos respetivos currículos e experiências profissionais dos candidatos a propor. O Conselho Diretivo da respetiva ARS, I. P., tem que apresentar uma proposta fundamentada que deve ser acompanhada de avaliação, não vinculativa, realizada pela CReSAP, de currículo e de adequação de competências para o cargo de diretor executivo da personalidade a que respeita a proposta de designação, juntamente com uma nota relativa ao currículo académico e profissional. É da competência do membro do Governo responsável pela área da saúde a definição do perfil, experiência profissional e competências de gestão adequadas às funções de diretor executivo, bem como a posterior dignação.

Ora, também estes cargos carecem de profissionais competentes - até em face da especificidade da matéria com que lidam, que é prestação de cuidados de saúde primários -, motivo pelo qual o cumprimento do prometido recrutamento com base em critérios de competência e mérito não pode bastar-se com a emissão de um parecer obrigatório mas não vinculativo pela CReSAP, sobre a adequação dos respetivos currículos e experiências profissionais.

Também aqui a tipificação destes cargos como dirigentes superiores de segundo grau, a quem foram equiparados para efeitos remuneratórios e a sua inclusão no âmbito de aplicação do EPD, permitirá que o recrutamento e seleção seja feito com base no concurso que, sendo publicitado, originará que os lugares sejam disputados e com a aplicação dos correspondentes métodos de seleção, sairá valorizada a competência e o mérito.

4.5. Uma gestão mais profissionalizada

Este modelo de recrutamento e seleção, aplicável aos cargos dirigentes abrangidos pelo âmbito de aplicação do EPD que se pode qualificar de hibrido ou misto, garante que o candidato escolhido é detentor da competência necessária ao exercício do cargo, ao mesmo tempo que se compatibiliza essa escolha, com a confiança manifestada pelos políticos, que

têm a última palavra. Reconhece-se que neste modelo de recrutamento e seleção foram dados alguns passos importantes para garantir que os dirigentes, designadamente os abrangidos pelo EPD ficam sujeitos ao crivo da seleção da CReSAP, pelo que, têm que possuir a competência técnica e o perfil adequado ao exercício das funções, pois só estes é que poderão ser propostos e um deles escolhido e nomeado. Contudo, ainda não se pode afirmar que ocorreu uma "despartidarização" do aparelho do Estado, pois ficaram de fora do âmbito de aplicação do EPD muitos cargos dirigentes; mas tem que reconhecer-se que se as alterações feitas ao EPD forem complementadas por outras, como os que a seguir referiremos será conseguida (estamos convictos) a anunciada despolitização com o abandono das escolhas sustentadas em critérios partidários e políticos.

Para isso é, a nosso ver, imprescindível que se distingam os cargos de confiança política daqueles que não o são, devendo essa distinção passar a constar expressamente da Lei, pois como referem os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros a propósito do recrutamento por concurso para a função pública "Só em cargos de confiança política, os quais deveriam ser definidos por lei e com alcance restritivo, se compreende a sua dispensa (assim, os gabinetes dos grupos parlamentares e dos membros do Governo)" (Miranda e Medeiros, 2005:978). A nosso ver, poderá justificar-se o afastamento do recrutamento baseado no mérito, em situações pontuais como a do exercício de cargos dirigentes em funções de apoio aos grupos parlamentares ou aos membros do Governo dado que a confiança política poderá aconselhar que o recrutamento se faça com base numa escolha baseada nesse critério. Feita esta separação, aos cargos que não sejam efetivamente de confiança política deve aplicar-se um regime de recrutamento e seleção por concurso, baseado na competência e no mérito demonstrado pelos candidatos.

Recorda-se novamente a argumentação aduzida pelo atual Secretário de Estado da Administração Pública, Hélder Rosalinho, em sede de debate parlamentar, onde este governante invocou, em suma, que a não aplicação do regime de concurso a inúmeros cargos dirigentes que estavam afastados do âmbito de aplicação do EPD, decorria do facto de serem lugares de carreira e o regime de recrutamento estabelecido por aquele estatuto permitir que para lugares de direção superior possam concorrer candidatos com vinculo à administração Pública. Ora, a nosso ver, este argumento não pode de modo algum colher, isto porque não pode ser uma limitação para a aplicação das regras do recrutamento por concurso o facto de só os detentores de determinadas carreiras específicas poderem ocupar esses lugares dirigentes. Nada obstará a que se altere o regime de recrutamento e seleção previsto no EPD e se preveja a abertura de concursos internos (dentro da administração

pública) limitados (aos que estejam integrados em carreiras específicas) sempre que se pretendam recrutar dirigentes superiores dessas carreiras.

Defendemos, pois, que todos os cargos de direção superior que não sejam de confiança política passem a ser recrutados por concurso, nos termos previstos no EPD pois, como notam os Professores Jorge Miranda e Rui Medeiros, a propósito do recrutamento por concurso para a função pública "O concurso deve considerar-se como uma garantia institucional de um Estado de direito democrático da administração além de assegurar o cumprimento de princípios materiais vinculados da administração (imparcialidade, igualdade, legalidade). Os modernos princípios da atividade administrativa – eficácia e eficiência – podem ancorar-se no sistema do concurso (cfr.AcTC n.º683/99)" (Miranda e Medeiros, 2005:478-479). E notam também que, como anteriormente se referiu, que "*cargos públicos* tão pouco se reduzem a *cargos políticos*" e que o recrutamento por concurso deveria abranger ainda "…os cargos dirigentes da Administração direta (incluindo os de diretor-geral e secretário-geral do Ministério), em que deveria manifestar-se *o princípio de carreira*, exigido pela imparcialidade e pela eficiência da Administração (artigos 266.º, n.º2, e 267.º, n.º2)." (Miranda e Medeiros, 2010:998 e 999)

E entendemos também que no sistema de recrutamento vigente para os cargos de direção superior, que se pode designar de intermédio, híbrido ou misto, por combinar o recrutamento baseado no concurso, que visa privilegiar o mérito, com a escolha política, os concursos podem ser realizados de forma justa e transparente sem que o poder politico deixe de ter a última palavra a dizer no processo de seleção, decidindo quem irá ocupar o cargo de entre os três candidatos que obtiveram melhores resultados.

Para se dar uma maior relevância ao recrutamento por mérito seria suficiente incluir no âmbito de aplicação do EPD todos os dirigentes superiores cujos cargos não fossem por lei tipificados como de confiança política.

Também defendemos que aos dirigentes superiores assim recrutados (pelas regras já previstas no EPD ou a prever no caso de a base de recrutamento ter que ser interna à Administração Pública) deverá permitir-se que, findo período de uma comissão de serviço ou o período máximo de duração da comissão de serviço, que é de 10 anos (uma comissão de 5 anos, renovável uma única vez), possam ingressar numa Bolsa de Emprego Público para Dirigentes Superiores (BEPDS), de modo a não se desperdiçar a experiência, a competência e os conhecimentos adquiridos no exercício dos cargos.

Assim, o que propomos é que, finda a comissão de serviço, os dirigentes superiores que obtenham em sede de SIADAP uma classificação relevante[76], passem a poder inscrever-se numa bolsa de emprego público para dirigentes superiores (BEPDS), onde se poderão manter por um período de 4 anos, contados do termo da comissão de serviço.

Defendemos, também, que esses dirigentes que tivessem obtido uma classificação relevante e estivessem nessa bolsa pudessem ser escolhidos para o desempenho de funções em cargo análogo, em serviço diferente daquele em tenham exercido funções, desde que o conteúdo funcional do cargo a desempenhar fosse análogo ao do cargo exercido. Para o efeito, teria que impor-se um mecanismo de consulta obrigatória à BEPDS, admitindo-se a possibilidade de o recrutamento não ser feito de entre os candidatos "naturais" existentes na bolsa apenas nos casos em que houvesse uma recusa fundamentada, nomeadamente por inexistirem profissionais com experiência específica na área para que é feito o recrutamento, recorrendo-se então ao concurso nos termos em que agora está previsto e regulamentado para os dirigentes superiores.

A escolha dos dirigentes da BEPDS seria feita sem necessidade de recurso a procedimento concursal, e a nomeação para o desempenho das novas funções seria feita em comissão de serviço, por um período de 5 anos, não renovável, finda a qual, caso o dirigente tivesse novamente classificação de relevante, se possibilitaria, por mais uma e única vez, a inscrição na BEPDS, para efeitos e uma eventual nova e última escolha, com dispensa de concurso. Nada obstaria a que se possibilitasse a escolha de um titular de um cargo de direção superior de segundo grau, para exercício de um cargo de direção superior de primeiro grau, ou de primeiro para segundo grau, desde que o conteúdo funcional do cargo exercido e a exercer fosse idêntico. No final desta comissão de serviço não seria permitida uma nova inscrição na BEPDS ao dirigente superior, mas nada o impediria de se poder candidatar aos concursos para cargos dirigentes que abrissem em lugar distinto daquele em que por último tivesse exercido funções.

[76] O SIADAP tem um quota de 25% para relevantes, de entre os quais 5% podem ter excelente.

Tabela 10 - Fluxograma da BEPDS

Dirigentes superiores	→	Termo de comissão de serviço com a duração global de 10 anos (5+5 anos)	→	A última classificação é relevante	→	Inscrição BEPDS por um período de a anos
			↓			
Possibilidade de escolha (sem concurso) e nomeação em comissão de serviço por 5 anos	→	Finda a comissão de serviço	→	A última classificação é relevante	→	Nova inscrição na BEPDS por um período de 4 anos

Possibilidade de escolha (sem concurso) e nomeação em comissão de serviço por um único e último período de 5 anos	→	Finda a comissão de serviço	→	Impossibilidade de nova inscrição na BEPDS	→	Possibilidade de apresentação de candidaturas a concursos abertos para cargos de direção superior e intermédia.

A este novo regime apontamos como principais vantagens:

- Integração num único diploma (EPD) das regras de recrutamento de todos os cargos de direção superior;

-Simplificação do sistema legislativo;

- Celeridade da nomeação;

- Privilegiar a competência;

- Privilegiar a experiência;

- Uniformização das remunerações a auferir pelos titulares desses cargos;

- Reforço da independência dos dirigentes;

- Aumento da competição pelos cargos;

- Aumento da confiança dos dirigentes;

- Aumento na confiança nos dirigentes por parte dos cidadãos;

- Melhoria da confiança na atuação da administração pública;

- Diminuição do número de procedimentos de recrutamento;

- Diminuição dos custos dos procedimentos de recrutamento;

- Diminuição dos custos de formação de novos dirigentes;

- Possibilita-se a renovação do quadro de dirigentes superiores;

- Passa a existir uma maior identificação com o serviço público.

4.6. Recrutamento para os cargos de direção intermédia.

Como se referiu anteriormente, o recrutamento, seleção e provimento dos cargos de direção intermédia é feito por procedimento concursal, de entre licenciados, detentores de contrato de trabalho em funções públicas, que tenham competências técnicas e aptidão para o exercício de funções de direção. O tempo de experiência profissional mínima exigido é de seis ou quatro anos, consoante os cargos sejam de diretor de serviços (cargo de direção intermédia de primeiro grau) ou chefe de divisão (cargo de direção intermédia de segundo grau).

O procedimento de recrutamento e seleção é feito através de concurso público que é aberto e publicitado através de aviso publicado em jornal de expansão nacional, na 2.ª Série do Diário da República e, durante 10 dias, na Bolsa de Emprego Público (BEP) com a indicação dos requisitos gerais e especiais de provimento, do perfil exigido, da indicação do júri e dos métodos de seleção, que incluem a realização de uma fase final de entrevista pública. Compete a um júri, que é nomeado para cada um dos procedimentos a realização das operações do concurso, nomeadamente a elaboração da lista dos candidatos admitidos e excluídos, com a indicação dos motivos da respetiva exclusão, a aplicação aos candidatos admitidos dos métodos de seleção e propor a nomeação do candidato escolhido.

Após aplicação dos métodos de seleção o júri elabora a proposta de designação, indicando as razões de a escolha ter recaído no candidato proposto, abstendo-se de ordenar os restantes candidatos. Não se percebe o motivo pelo qual neste procedimento de recrutamento e seleção para os cargos de direção intermédia, em que a escolha é feita com base no mérito e não em critérios políticos, não é feita a ordenação dos candidatos de acordo com os resultados obtidos. A nós parece-nos que essa ordenação se impõe e que deve ser elaborada numa lista de classificação final, com a pontuação obtida por cada um dos candidatos, o que reforçará a transparência e imparcialidade do procedimento de seleção e fortalecerá a possibilidade de sindicância da ordenação feita. Deste modo, a alteração que apontamos com necessária, é a de o júri ordenar os candidatos de acordo com o mérito demonstrado e propor a nomeação do que fique graduado em primeiro lugar.

Sendo o concurso público o procedimento que, desde 1997, tem pontificado, sem que o regime que o regulamenta fosse objeto de grandes alterações, parece-nos que este modelo de recrutamento e seleção, deve ser objeto da alteração proposta, mantendo-se, no restante, as disposições procedimentais que agora vigoram.

Referências Bibliográficas mais importantes:

ALFAIA, João (1985) *Conceitos Fundamentais do Regime Jurídico do Funcionalismo Público*, Volume 1, Coimbra, Almedina

BILHIM, João (2012) *O Mérito nos Processos de Seleção da Alta Direção da Administração Pública Portuguesa: mito ou realidade***?** XVII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública (http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/27552)

CAETANO, Marcelo (1983) *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, Coimbra,

CANOTILHO, J.J. Gomes e **MOREIA,** Vital, (1985), *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, Tomo 1, 2.ª ed., Coimbra Editora p.841-842

CANOTILHO, J.J. Gomes e **MOREIA,** Vital, (1985), *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, Volume II, artigos 108º a 296º, Coimbra Editora

CORDEIRO, Menezes (1991) *Da constitucionalidade das comissões de serviço laborais, Revista e Direito e Estudos Sociais", ano XXXIII-1991 (VI da 2.ª Série), (Pareceres).*

MOURA, Paulo Veiga. *Função Pública, Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes* (1.º Volume), Coimbra Editora.

MIRANDA, Jorge e **MEDEIROS**, Rui (2007), *Constituição Portuguesa Anotada – Tomo III*, Coimbra Editora

MIRANDA, Jorge e **MEDEIROS**, Rui (2010), *Constituição Portuguesa Anotada - Tomo I*, Coimbra Editora

NUNES, Filipe (2003), "*Os Directores Gerais. A elite administrativa portuguesa durante o XIV Governo Constitucional"* in **FREIRE**, André; Pinto, António Costa (Orgs.), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta Editora

OLIVEIRA, Mário Esteves**, GONÇALVES**, Pedro Costa**, AMORIM,** J. Pacheco (1997) *Código do Procedimento Administrativo*, 2.º Ed. Almedina

TEIXEIRA, Carla Cardoso (2009), *Administração Pública e Política: os limites da coexistência*, Tese de Doutoramento em Sociologia Política, ISCTE-IUL.

http://www.eupan.eu/files/repository/20101215131426_Study_on_Senior_Civil_Service2.pdf (consultado em janeiro de 2012)

http://www.eupan.eu/liles/repositorv/documentlhauts_fonctionnaires_en_europe2.pdf (consultado em janeiro de 2012)

A principal legislação referenciada

Diploma	Regime	Alterações
Decreto n.º 40708, de 31 de julho de 1956	Estatuto do Funcionalismo Ultramarino	
Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de março,	Aprova o Estatuto de Gestor Público	Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro e Decreto-Lei n.º8/2012, de 18 de janeiro
Decreto-Lei n.º 191-F/79 de 26 de junho	Estabelece o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia	Despacho Normativo n.º176-A/89, de 26 de julho.
Decreto-Lei n.º 323/89, de 26 de setembro	Estabelece o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, local do Estado e regional,	Lei n.º 13/97, de 23 de maio e Decreto-Lei n.º 34/93, de 13 de fevereiro
Dec.. Lei 204/98, de 28 de dezembro	Regula o concurso como forma de recrutamento e seleção de pessoal para os quadros da Administração Pública	
Decreto-Lei n.º404-A/98, de 18 de dezembro.	Estabelece as regras sobre o ingresso, acesso e progressão nas carreiras e categorias de regime geral	Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março, Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março e Lei n.º 44/99, de 11 de Junho.
Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro.	Estabelece o Estatuto do Pessoal Dirigente dos serviços e organismos da administração central, local e regional do Estado	Leis n.º 51/2005, de 30 de agosto, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE/2009), n.º 3-B/2010, de 28 de abril (LOE/2010) e pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, que o republicou.
Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro	Aprova a Lei-Quadro dos	Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto,

	Institutos Públicos	Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de outubro, Decreto-Lei n.º 105/2007, de 3 de abril, Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de Abri, Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro e Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro.
Região Autónoma da Madeira - Decreto Legislativo Regional n.º 5/2004/M, de 22 de abril,	Adapta à administração regional autónoma da Madeira a Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.	Decreto Legislativo Regional 27/2006/M, de 14 de julho e da alínea a), do n.º 4.º do artigo 9.º e artigo 23.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2012, de 28 de abril, n.º 34/2010, de 2 de setembro, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, e n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.
Decreto-Lei n.º 93/2004, de 20 de abril,	Aplica à Administração Local o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, aprovado pela Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro,	Lei n.º 104/2006, de 7 de junho, e alterada e republicada pela Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro, aplicada à Administração Local pela Lei n.º 49/2012, de 29 de agosto.
Lei n.º58/2008, de 9 de setembro	Estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas,	
Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro .	Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas	Alterada pela Lei n.º 22-A/2008, de 24/04, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31/12, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28/04, pela Lei n.º 34/2010, de 02/09, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30/12 e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31/12.

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro	Institui o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP)	A Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro, foi alterada pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2011) e pela Lei n.º66-B/2012, de 31 de dezembro.
Decreto -Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro,	Estabelece o regime do sector empresarial do Estado	Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto.
Decreto -Lei n.º 233/2005, de 29 de dezembro,	Estabelece o regime jurídico e os estatutos aplicáveis às unidades de saúde com a natureza de entidades públicas empresariais.	Decretos-Leis n.os 50 -A/2007, de 28 de fevereiro, 18/2008, de 29 de janeiro, 176/2009, de 4 de agosto, e 136/2010, de 27 de dezembro, e Decreto-Lei n.º 244/2012 de 9 de novembro.
Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro	Aprova a lei quadro dos institutos públicos	Alterada pela Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, pelos Decretos -Leis n.ºs 200/2006, de 25 de outubro, e 105/2007, de 3 de abril, pela Lei n.º 64 -A/2008, de 31 de dezembro, pelo Decreto -Lei n.º 40/2011, de 22 de março, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011,de 11 de abril e pela Lei n.º5/2012, de 17 de janeiro.
Decreto-Lei n.º 28/2008, de 22 de fevereiro	Estabelece o regime da criação, estruturação e funcionamento dos Agrupamentos de Centros de Saúde	Alterado pelos Decretos -Leis n.ºs 81/2009, de 2 de abril, 102/2009, de 11 de maio, e 248/2009, de 22 de setembro e Decreto-Lei n.º 253/2012, de 27 de novembro.