

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O recrutamento na Administração Pública – garantias de transparência

Vítor Hugo Miranda Faria

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor João Salis Gomes, Professor Auxiliar
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

outubro, 2016

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais,
À minha família,
À Vânia, por tudo.

RESUMO

A qualidade dos serviços prestados pelo Estado ao cidadão depende do adequado exercício de funções dos seus trabalhadores e da estrita prossecução do interesse público definido politicamente. Com efeito, e de modo a favorecer a mobilização e a participação dos cidadãos, os procedimentos devem demonstrar todas as razões de facto e de direito subjacentes aos atos emanados pela Administração Pública, evidenciando a racionalidade e a justiça da decisão. Neste contexto, a fundamentação e a publicidade da decisão constituem-se como elementos essenciais dos atos que afetem direitos e interesses legalmente protegidos. Na verdade, enquanto a fundamentação permite a melhoria da qualidade e da legitimidade da decisão administrativa e do aperfeiçoamento dos mecanismos de controlo sobre as decisões, a publicidade representa um corolário do princípio da transparência, contribuindo para a dimensão informativa e participativa das relações entre a Administração e administrados num Estado de Direito Democrático. Assim, no âmbito da promoção da abertura da administração aos cidadãos e do princípio constitucional de acesso à função pública, o procedimento de recrutamento deve garantir condições e oportunidades idênticas de acesso e de participação, baseado num sistema de *par conditio* entre os candidatos. Destarte, afigura-se necessário adequar e profissionalizar o procedimento concursal para a seleção de trabalhadores em funções públicas, potenciando a sua eficiência, eficácia e economia, de modo a garantir o recrutamento dos candidatos mais adequados e a fomentar o escrutínio público sobre o respetivo processo.

Palavras-chave:

Administração Pública, recrutamento, transparência, publicidade, fundamentação, igualdade.

ABSTRACT

The quality of services provided by the state to the citizen depends on proper performance of the duties of its employees and strict pursuit of the public interest defined politically. Indeed, and in order to facilitate the mobilization and participation of citizens, the procedures must demonstrate all the reasons of fact and law underlying the acts issued by public authorities, showing the rationality and justice of the decision. In this context, the reasoning and decision of advertising constitute as essential elements of the acts that affect legally protected rights and interests. In fact, while the reasoning allows to improve the quality and legitimacy of the administrative decision and the improvement of the control mechanisms of the decisions, advertising is a corollary of the principle of transparency, contributing to information and participatory dimension of relations between the Administration and administered in a democratic rule of law. Thus, in the promotion of open government to citizens and the constitutional principle of access to the civil service, the recruitment procedure must ensure conditions and equal opportunities for access and participation, based of system *par conditio* among the candidates. Therefore, it is necessary to adapt and professionalize the tender procedure for the selection of workers in public functions, enhancing their efficiency, effectiveness and economy in order to ensure the recruitment of the most suitable candidates and encourage public scrutiny of the respective process.

Key-words:

Public administration, recruitment, transparency, publicity, reasoning, equality,

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – ESTADO, ADMINISTRAÇÃO E A EVOLUÇÃO DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS	3
I.1. Formas de Estado e a evolução do exercício de funções públicas	4
I.1.1. Estado Feudal	5
I.1.2. Estado Moderno Absolutista	6
I.1.3. Estado Moderno Constitucional (Liberal)	7
I.1.4. Estado Democrático (Regulador)	9
I.2. A Administração Pública e os funcionários públicos	10
I.2.1. A Administração Pública	10
I.2.2. Breve referência ao conceito de funcionário público	13
I.2.3. O papel do funcionário público	16
I.2.3.1. O Burocrata	18
I.2.3.2. O Gestor	19
I.2.3.3. O formulador de Políticas	19
I.2.3.4. O Negociador	20
I.2.3.5. O Democrata	20
I.3. Os modelos dos recursos humanos da Administração Pública e a sua politização	20
I.3.1. Números do emprego público em Portugal	23
I.3.2. As exigências atuais no exercício de funções públicas	26
CAPÍTULO II - O RECRUTAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA	30
II.1. A admissão para o exercício de funções públicas	34
II.2. A natureza da relação de emprego no Estado	36
II.3. O procedimento de recrutamento para o exercício de funções públicas	39
II.3.1. A regulamentação do procedimento concursal para o exercício de funções públicas	42
II.3.2. A transparência e a publicidade no âmbito do procedimento de recrutamento	43
II.3.2.1. A promoção do acesso à informação	45
II.3.2.2. O dever de fundamentação	47
II.3.2.3. A audiência prévia	49

II.4. Breve referência ao recrutamento por via do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP).....	50
CAPÍTULO III – O RECRUTAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROPOSTAS DE PROMOÇÃO DE TRANSPARÊNCIA	53
III.1. O recrutamento centralizado na Administração Pública	56
III.2. A apresentação de candidaturas digitais	59
III.3. Disponibilização de currículo atualizado na BEP	61
III.4. Publicidade das atas e das restantes peças processuais do procedimento concursal	62
III.5. Assinatura digital em todos os documentos concurso	64
III.6. Considerações finais sobre a implementação das propostas apresentadas	65
CONCLUSÃO	67
FONTES	69
LEGISLAÇÃO.....	69
OUTRAS FONTES	69
SITES CONSULTADOS.....	70
BIBLIOGRAFIA	71
ANEXO	I
Curriculum Vitae	I

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura I.1 – Funções do Estado decorrentes da função constituinte	11
Figura I.2 – Modelos de politização - envolvimento político dos serviços públicos e a força da tradição profissional	22
Figura I.3 – Recursos humanos da AP: evolução entre 2011-2016	24
Figura I.4 – Peso do emprego público entre a população ativa	25
Figura I.5 – Características de “Boa Governança”	27

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

AP	Administração Pública
CEAGP	Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAP	Direção-Geral da Administração Pública
ECCRC	Entidade Centralizada para Constituição de Reservas de Recrutamento
INA	Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LVCR	Lei de Vínculos Carreiras e Remunerações
PEPAC	Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública

INTRODUÇÃO

A Administração Pública (doravante AP) visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, estando os trabalhadores do Estado subordinados à Constituição e à lei, devendo atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé. Os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado estão exclusivamente ao serviço do interesse público, não podendo ser prejudicados ou beneficiados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos previstos na Constituição.¹

Neste contexto, o exercício de funções públicas constitui-se num dos fatores essenciais para o cumprimento dos desideratos a que um Estado se propõe desempenhar, com vista à satisfação das necessidades coletivas e as quais resultam do conjunto das necessidades dos seus cidadãos, clientes, contribuintes, utentes ou interessados. Os trabalhadores da Administração Pública são o *longa manus* do exercício dos poderes do Estado, sendo este mais eficiente quanto maior for o potencial humano de que dispõe. A seleção dos mais capazes para o exercício de funções públicas e a sua legitimação perante a sociedade apresenta-se como um fator primordial no sentido do desempenho mais eficiente das funções de um Estado.

Destarte, sendo o concurso a forma comum de recrutamento de trabalhadores para o emprego público, e atendendo à relevância destes no papel do Estado, pretende-se, com este trabalho, efetuar uma apreciação das garantias de transparência do referido procedimento concursal, procurando soluções mais focadas e eficazes na publicidade dos atos inerentes ao recrutamento.

Perante o exposto, este trabalho estrutura-se em três partes, procurando, numa primeira fase efetuar uma breve delineação das principais características das formas de organização institucional do Estado, mediante uma breve resenha histórica, no objetivo de identificar o *iter* percorrido até ao modelo atual e melhor compreender o papel dos funcionários públicos ou, de acordo com a designação mais utilizada pela legislação atual, dos trabalhadores em funções públicas. Numa segunda fase, a preocupação deste estudo reside na apreciação

¹ Cfr. artigos 266.º e seguintes da CRP.

crítica dos instrumentos de transparência consagrados no regime jurídico do procedimento concursal para ocupação de postos de trabalho, constitucionalmente exigido, e contemplado na Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de Janeiro. Por último, numa terceira fase, apresentam-se propostas de melhoria ao procedimento de recrutamento, de modo a conferir-lhe uma maior transparência e com vista à promoção da garantia constitucional de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade, nos termos preceituados no artigo 47.º da Constituição da República Portuguesa, inserido no capítulo dos direitos, liberdades e garantias pessoais.

É com este objetivo, e *mui* modestamente, que se propõem pontuais alterações aos procedimentos até agora adotados para o recrutamento de trabalhadores em funções públicas, no sentido de adaptar os meios já ao dispor da AP e promover a transparência no recrutamento de pessoal e, por esta via, legitimar o exercício de funções públicas, garantindo o recrutamento dos candidatos melhor preparados, no sentido da valorização da carreira do funcionário público e, por conseguinte, da qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

CAPÍTULO I – ESTADO, ADMINISTRAÇÃO E A EVOLUÇÃO DO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES PÚBLICAS

O Estado é uma instituição humana antiga e importa ter presente que existiu no Oriente, durante milhares de anos, um Estado com uma organização administrativa estruturada e superiormente treinada. A atividade da AP está assim intimamente relacionada com a existência do Estado, podendo-se afirmar que é tão antiga como a humanidade, estando encarregue de zelar pelos interesses gerais da sociedade. Refira-se que desde que os seres humanos começaram a organizar-se em comunidades nasceu, igualmente, a necessidade de estruturar alguns serviços básicos de uma forma comum, constituindo o funcionário a primeira profissão, identificando-se, em muitos casos, com a classe sacerdotal (E.N. Gladen, 1972 *apud* Rocha, 2009: 13).

A função primordial e a razão da existência da AP consubstancia-se na realização dos interesses públicos politicamente considerados, sendo estes o resultado da seleção das necessidades ou interesses gerais da sociedade previamente identificados, ao contrário da administração privada que tem em vista interesses pessoais ou particulares (Dias e Oliveira, 2004: 6). A definição do interesse público é feita no plano político-legislativo, logo superior à AP, não competindo a esta a determinação dos interesses a serem prosseguidos, uma vez que esta competência tem natureza política.

No entanto, os Estados têm uma imensa variedade de funções e de mutações, o que leva a sublinhar que essas próprias funções evoluem em razão das necessidades coletivas da sociedade. Para além das circunstâncias de tempo, verifica-se ainda que as funções dos Estados não se apresentam, no mesmo momento, de igual forma em todos os Estados, variando, para além das circunstâncias de tempo, também em razão das próprias circunstâncias de lugar em que se encontram integrados.

De uma apreciação breve das funções do Estado constata-se que o mesmo poder coercivo que lhe permite proteger os direitos de propriedade e providenciar a segurança pública, concede-lhe, igualmente, o poder de confiscar a propriedade privada e violar os direitos dos seus cidadãos. Os Estados apresentam-se assim como os principais promotores da prossecução do interesse público e, concomitantemente, “*os principais agressores potenciais dos direitos*” dos cidadãos (Caupers, 2002:23).

É, deste modo, que a lei se afigura imprescindível na regulação do poder do Estado. A precedência e o predomínio da lei justificam o exercício do poder do Estado e apresentam-se como garante contra a tirania do governo dos homens, na medida do individual (Novais, 2006: 30). O monopólio do poder legítimo que os Estados exercem, e da sua soberania, permite aos indivíduos escapar, a nível interno, ao que Hobbes chamava a “guerra de todos contra todos”, mas serve também de base ao conflito e à guerra a nível internacional (Fukuyama, 2006: 15-16). Neste sentido, o poder, constitui-se como o meio evidente da política, sendo o Estado entendido como uma relação de domínio de homens sobre homens suportada por meio da violência legítima (Weber, *apud* Canotilho, 1977: 27)

Assim, a função da política moderna tem sido civilizar o poder do Estado, de modo a dirigir as suas atividades para fins encarados como legítimos pelas pessoas que serve, e regular o exercício do poder mediante a criação de um Estado de direito. É assim que surge o direito administrativo como um direito excecional em relação ao direito privado comum, que se entendia como dominado por um ideal de igualdade intersubjetiva incompatível com a prossecução, se necessário unilateral e coerciva, do interesse público pela administração (Sousa e Matos, 2014:80).

É neste âmbito que os recursos humanos de um Estado se apresentam essenciais ao eficaz cumprimento dos seus desideratos, mostrando-se cada vez mais necessário valorizar a sua gestão, tendo em vista (i) o aprofundamento gradual de uma consciência de serviço público; (ii) o desenvolvimento de incentivos específicos para adotar uma responsabilidade descentralizada; (iii) a preparação para uma maior mobilidade; e (iv) a introdução de uma gestão contratual (Pitshas, 2001: 68). Neste contexto, a contratualização por objetivos entre dirigentes e trabalhadores, tendo em vista a definição dos métodos para alcançar os resultados esperados apresentam-se como um meio importante para a prossecução do interesse público por parte da AP, bem como para a realização pessoal e profissional dos trabalhadores.

I.1. Formas de Estado e a evolução do exercício de funções públicas

De modo a melhor se compreender a forma atual do Estado e da sua relação com os modelos de Administração Pública e, por conseguinte, do exercício de funções públicas nos

diferentes momentos, afigura-se pertinente fazer, tanto quanto possível, uma breve resenha evolutiva da origem do emprego público.

I.1.1. Estado Feudal

Na sequência da queda do Império Romano o poder central fragmentou-se, dando origem a uma proliferação e ao aumento do poder local. Na época feudal o sistema político é fundado numa rede de vínculos, unindo suseranos e vassallos, baseada numa relação de dependências recíprocas, não pela titularidade de direitos individuais, mas de uma liberdade que advém de determinado estatuto social (Novais, 2006: 34). O poder do rei estava limitado pela ordem jurídica, mas, principalmente, por normas ético religiosas ou sociais, decorrentes, respetivamente, do estamento eclesiástico e/ou nobiliárquico. O sistema feudal apresenta como principais características: (i) sistema patrimonial; (ii) coincidência do domínio público com o privado; (iii) dependência estatutária; (iv) autoridade pessoal; (v) prerrogativas senhoriais (económicas, militares e justiça); (vi) desagregação da autoridade; e (vii) inexistência um corpo ou administração profissional. O monarca reivindica apenas a autoridade tradicional dos seus antecessores e reconhece a liberdade individual de cada um na medida do que “julga estar de acordo com os foros tradicionais do Reino ou ser justa a ampliação deles” (Caetano, 1994: 100).

No que respeita ao monopólio da violência e à organização militar, enquanto funções que permitem a afirmação dos elementos básicos de um Estado, observa-se um movimento de geografia de influências sociais e políticas, dispersas pelos domínios senhoriais, que muitas vezes contrariavam a própria vontade e autoridade do rei. A incapacidade da Coroa em dominar o seu território era consubstanciada pelo poder exercido pelos senhores das terras que tinham os seus próprios funcionários, que lhes prestavam os serviços de guarda e policiamento, bem como de recolha de tributos. Neste sentido, veja-se que até finais do século XV não havia exércitos permanentes no Ocidente europeu, sendo que as campanhas militares faziam-se por combatentes recrutados temporariamente, decorrente (i) das suas obrigações feudo vassálicas; (ii) do seu estatuto sócio militar; e (iii) do pagamento de recompensas e salários. Sublinhe-se, que estas características mantiveram-se ao longo da idade média, e até à afirmação do Estado Absolutista, estando, em finais do século XIV e

inícios do século XV, a organização militar ainda numa fase de “medieval modernidade” (Monteiro, 1999: 93).

Neste contexto, existem autores que procuram reduzir o estudo da Administração Pública à história do chamado *civil service* (Raadschederes e Rutgers, 1996, *apud* Rocha, 2009: 13), considerando que este teria nascido na Baixa Idade Média por influência da organização da Igreja Católica. Estes autores afirmam que no sistema feudal ainda não temos funcionários públicos, uma vez que estes eram ainda servidores do rei e que o funcionário público apenas nasceu quando o Estado deixou de ser identificado com o rei.

Com efeito, apesar de alguns indícios de preocupações comuns, enquanto essenciais a todos e que, eventualmente, se poderiam designar pelo interesse coletivo, é ainda prematuro afirmar a existência de uma atividade administrativa organizada e, por conseguinte, da presença de emprego público. Em suma, esta época é marcada pela ausência de racionalização e de institucionalização da sociedade política, decorrentes da “pulverização” dos centros de poder e da inexistência de um interesse geral que prevaleça comumente sobre toda a população, atendendo à dispersão desse mesmo poder pelos senhores feudais (Dias e Oliveira, 2004: 12-13).

I.1.2. Estado Moderno Absolutista

Na Europa, o Estado Moderno, dotado de grandes exércitos, de poderes de tributação e de uma administração centralizada capaz de exercer uma autoridade soberana sobre um vasto território tem cerca de quatro ou cinco centenas de anos (Fukuyama, 2006: p. 15-16). Na sequência do exercício descentralizado e desconcentrado de poderes no sistema feudal, assiste-se agora, com o surgimento do Estado Moderno Absolutista, à concentração institucional do poder em diferentes domínios, quer no plano da justiça, militar, bem como a nível fiscal.

A partir do século XVI, movidos pela época dos Descobrimentos, assiste-se a uma destruição dos quadros clássicos da economia, de alterações das relações entre os mercados, a revisão do cristianismo e as modificações da estrutura das sociedades políticas (Moreira, 1964: 26-27). É neste contexto que a concentração de poder leva à formação do Estado Moderno territorial, mediante a constituição de um território único, eliminando a

dispersão do poder pelos senhores das terras, passando a assegurar, centralmente, as funções básicas na criação de infraestruturas, de policiamento, defesa e de aplicação da justiça, permitindo, deste modo, um maior cumprimento das decisões do rei. Neste sentido, verifica-se uma coincidência entre a esfera política, administrativa e da justiça, passando o rei a encarnar o corpo social e a exercer uma soberania pessoal. O Estado, o direito, o poder e o rei concentram-se na mesma pessoa, convergindo com a afirmação de Luis XIV: “*L’État c’est moi*”.

Pese embora se apontem críticas a esta forma de Estado, decorrente do exercício centralizado do poder, assume-se, desde já, que foi a ascensão destes Estados, com a capacidade para providenciar ordem, segurança, lei e direitos de propriedade, que tornou possível o surgimento do mundo económico moderno. Além disso, em resultado da centralização de funções, assistiu-se ao início da especialização da Administração, à criação dos Gabinetes do rei e ao surgimento de um corpo de funcionários do Estado que zelavam pela execução e pelo controlo das orientações emanadas.

A implementação de políticas era efetuada numa perspetiva *top-down* decorrente do exercício centralizado do poder, exigindo o controlo, enquanto verificação *a posteriori*, da medida e do grau de execução destas mesmas políticas.

I.1.3. Estado Moderno Constitucional (Liberal)

O Estado Moderno desenvolvido constitui-se como o Estado de Direito em progressão, movido pela separação de poderes e por uma autoridade legal que reconhece uma estrutura de direito cívicos e políticos, ainda que restritos. Assiste-se ao crescimento de um conjunto de serviços públicos e à promoção de obras públicas.

Ao contrário do sistema feudal, verifica-se o desenvolvimento da ideia de individualidade, reconhecendo-se os direitos do indivíduo, decorrente da iniciativa de mercado, da necessidade de regulação dos bens e da própria exigência de participação da vida política e administrativa. De acordo com alguns autores, a figura do funcionário público nasce nesta época, a partir do momento em que este deixa de ser visto como um servidor pessoal do governante e é reconhecido enquanto membro de um corpo administrativo, com estatuto profissional devidamente previsto, que o protege e lhe determina limites e obrigações no

exercício da sua atividade. O crescimento da AP contribui para o aumento da burocracia e do número de funcionários do Estado.

Na vertente da administração burocrática, e segundo o modelo weberiano, o funcionário é (i) pessoalmente livre; (ii) a sua nomeação decorre das suas qualificações técnicas; (iii) executa as suas funções de acordo com as regras previstas para a sua atividade; (iv) exerce as suas funções a tempo integral; e (v) é recompensado mediante o salário que lhe é atribuído com caráter de regularidade. É neste âmbito que a divisão de tarefas e de funções é encarada como o modo mais eficiente e eficaz para a atividade da Administração, uma vez que conduz à especialização e à segregação de funções, contribuindo para o estrito cumprimento dos normativos legais, de forma imparcial, sem favorecimento ou perseguições pessoais.

Deste modo, a racionalidade burocrata procura os meios mais eficientes para atingir as metas da organização, imprimindo a rapidez nas decisões, obtida através da uniformidade de rotinas e da implementação de procedimentos internos que contribuem para a redução de erros e dos custos da atividade da AP. Acresce ainda que a continuidade do sistema burocrático apenas fica garantida com a previsão de rigorosos critérios de seleção, baseados no mérito e na competência técnica do funcionário. No modelo weberiano, a burocracia é encarada como o processo inevitável para qualquer organização, sendo indispensável para o funcionamento do Estado, quer no desenvolvimento interno das suas atividades, quer na sua relação com os particulares.

Por outro lado, é necessário reconhecer, na burocracia, o seu forte contributo para a ineficiência da AP, decorrente do formalismo exagerado, inerente às regras procedimentais estabelecidas, que torna os processos mais lentos, complexos e avessos à mudança. Assim, atendendo à forte componente normativa e legal da burocracia, e pese embora, teoricamente, garanta uma maior isenção na tomada de decisões, é também de reconhecer que esse apego às regras e aos procedimentos torna, ao mesmo tempo, os atos mais impessoais, desconsiderando, por esta via, tanto a situação concreta de cada indivíduo, bem como a própria atividade do funcionário.

I.1.4. Estado Democrático (Regulador)

No âmbito do Estado Regulador, este não se apresenta para produzir e distribuir bens e serviços públicos, mas para regular, supervisionar e facilitar a produção e distribuição destes mesmos bens por parte de terceiros. O Estado Regulador baseia-se num modelo institucional-redistributivo, caracterizado por uma política universalista e igualitária. A prevalência dada para a criação de redes e da legitimidade determinada pela participação nos processos de tomada de decisão, contribuem para uma maior autonomia do cidadão. A nível normativo, verifica-se uma maior desregulamentação e uma regulação mais alargada, baseada num sistema com prevalência de *softlaw*, em detrimento da *hardlaw*. O Estado passa a ter a função de regulador da atividade económica e dá-se a passagem de um Estado intervencionista para um modelo de Estado preocupado em estar munido de ações e respostas para fazer frente aos problemas e necessidades da vida social.

Acrescente-se que a desagregação das grandes unidades burocráticas conduz à dispersão de poderes pelos vários parceiros sociais e por uma administração mais descentralizada, vocacionada para uma orientação para a obtenção de resultados. A reorganização das funções do Estado favorece lógicas de ação *bottom-up*, reconhece a importância e fomenta a participação e o papel de outros atores para a implementação de políticas. O Estado passa a atuar por meio de entidades reguladoras, com estatutos jurídicos diferenciados e autónomos. De igual modo, os funcionários das entidades reguladoras têm um regime diferenciado dos demais trabalhadores do Estado, ficando sujeitos, na maioria das vezes, à relação jurídica de emprego privada, flexibilizando-se o mercado laboral.

Neste modelo, o interesse público, implícito à atividade do Estado, passa a ser prosseguido por outras entidades em que o Estado concessionaria e confia as suas anteriores funções. Existe assim uma descoincidência entre o interesse do Estado e o interesse público, que passa a estar atribuído a outros atores, assistindo-se a uma interação de poderes, ainda que não seja possível identificar um padrão.

Por outro lado, existe aqui um enfraquecimento dos poderes de Estado, resultado da descentralização funcional e local. Neste contexto, e no âmbito da Administração, promove-se a descentralização dos serviços, mediante a tutela da administração indireta e o controlo

das entidades autónomas criadas para a prossecução das funções anteriormente abrangidas pela administração direta.

I.2. A Administração Pública e os funcionários públicos

O emprego público surgiu com a AP, sendo a sua dimensão variável, numa relação de correlatividade ou interdependência, em razão do respetivo contexto político, económico e social (Antunes, 2010:48), bem como das necessidades coletivas previamente identificadas e a que o Estado se propõe satisfazer no âmbito da prossecução do interesse público. Deste modo, a AP constitui-se enquanto uma estrutura organizatória complexa, composta por órgãos que integram pessoas coletivas e serviços administrativos, integrando um corpo de indivíduos que colocam a sua capacidade e o seu labor ao serviço dos interesses supremos da coletividade, sendo a face visível do Estado (Moura, 1999, 15-17).

I.2.1. A Administração Pública

Public Administration: (a) is a cooperative group effort in a public setting; (b) covers all three branches – executive, legislative, and judicial – and their interrelationships; (c) has an important role in the formulation of public policy, and is thus part of the political process; (d) is different in significant ways from private administration; and (e) is closely associated with numerous private groups and individuals

(Rosenbloom, 1998: 4)

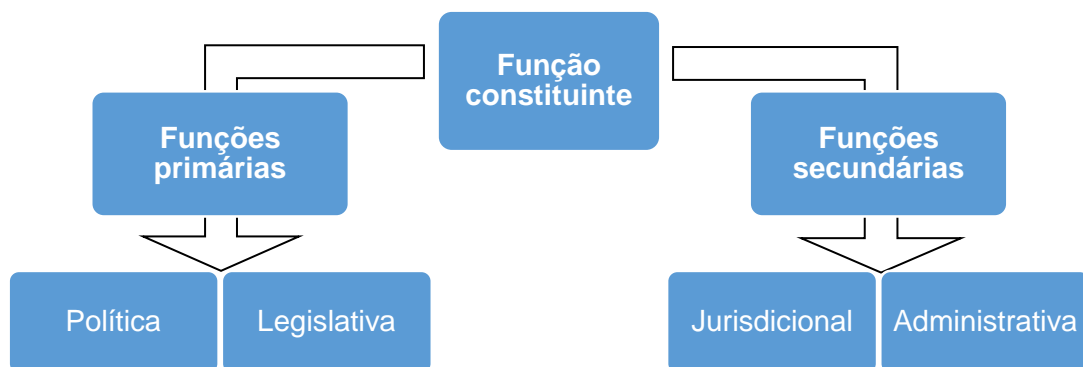
A expressão “Administração Pública” pode ser entendida num sentido orgânico ou organizatório e num sentido material ou funcional, na medida em que, pressupõe um conjunto de órgãos, serviços e agentes, que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação das necessidades de segurança, cultura e bem-estar, sendo a atividade dessas mesmas entidades legitimada ou habilitada por normas de direito público (Caupers, 1998: 31-34). Neste sentido, e tendo por objetivo circunscrever, tanto quanto possível, o termo “Administração Pública”, pode-se afirmar que esta corresponde ao conjunto de tarefas atribuídas a um sistema de serviços organizados com princípios específicos, que se manifestam por atos com valor e força jurídica próprios (Dias e Oliveira, 2004: 10), visando a prossecução do interesse público politicamente definido. É neste sentido, e tendo presente o

âmbito da AP, nas suas várias aceções - sentido organizatório, funcional e material -, que a CRP, determina que:

A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.²

Nas sociedades contemporâneas, a AP tem como principal missão contribuir para o bem-estar dos cidadãos, por referência aos interesse público primário da comunidade - paz, justiça e bem-estar -, sendo o elemento de ligação entre governantes e governados, integrando assim parte do processo político (Tavares, Rato, Martins, 2006: 61), ainda que, de certo modo, limitado pela natureza das suas competências, por contraponto com o poder político a quem incumbe a definição do interesse público. Neste contexto, a função administrativa, enquanto inserta nas funções secundárias do Estado, é instrumental da função política, estando subordinada à função legislativa e controlada pela função jurisdicional (Caupers, 1998: 35).

Figura I.1 – Funções do Estado decorrentes da função constituinte



Fonte: Adaptado de Caupers (1998)

Na verdade, podem-se desde logo distinguir as organizações privadas das organizações públicas, afastando a possibilidade de atribuir funções ou finalidades semelhantes, atendendo ao interesse público que subjaz à atividade AP, ao contrário dos interesses particulares prosseguidos pelas entidades privadas. Neste sentido, as normas jurídicas,

² Cfr. n.º 1 do artigo 267.º da CRP.

sobre as quais a AP pauta a sua atividade, estão inseridas num contexto de realização do interesse público, que é entendido como um equilíbrio entre os interesses da comunidade política e os interesses privados dos indivíduos ou de grupos (Andrade, 1992: 72).

De igual modo, e atendendo ao facto da AP ser um instrumento do poder político, identificam-se alguns constrangimentos especiais que não se verificam nas entidades privadas, designadamente, quanto à impossibilidade de alteração dos objetivos politicamente definidos, bem como das matérias respeitantes às restrições financeiras, nomeadamente, na ótica da gestão de recursos humanos, uma vez que a dotação de cada serviço público decorre, em regra, do orçamento do Estado, encontrando-se muito limitada a obtenção de receita própria e de meios de autossuficiência.

Não obstante o que antecede, saliente-se que o desempenho da AP é ainda agravado pelo atual contexto de forte contenção e restrições orçamentais que, de uma forma generalizada, todos os Estados atravessam, factualidade que evidencia a necessidade de uma gestão cada vez mais eficiente e eficaz na concretização dos seus desígnios. Com efeito, é nestas circunstâncias, de exiguidade dos recursos disponíveis, que surge o debate sobre a dimensão do Estado e, por maioria de razão, da dimensão da AP, quando, na verdade, a questão essencial reside sobre quais os melhores processos para a modernização e otimização do rendimento da Administração. Realce-se que a dimensão da AP e o número de trabalhadores que lhes estão afetos podem representar, de certo modo, uma falsa questão, uma vez que este número depende sempre das necessidades, cada vez mais complexas, que o Estado identifica como prioritárias e pretende satisfazer.

Neste contexto, importa referir que as iniciativas de reforma da AP nos países europeus resultam das seguintes razões conjunturais: (i) evolução económica e financeira; (ii) diferentes expectativas dos cidadãos; (iii) trajetória de mudança da estrutura do Estado e de governação; (iv) aumento da complexidade das funções públicas; e (v) aumento e complexidade dos serviços burocráticos (Mozzicafreddo, 2001a: 3). Apesar de diferentes contextos, as reformas e os programas levados a cabo visam, no essencial, melhorar a eficiência do Estado, quando os recursos parecem cada vez mais escassos, tendo assim como principais objetivos (i) travar o aumento da despesa pública; (ii) descentralizar e

desconcentrar; (iii) aproximar o Estado do cidadão; iv) aumentar a eficiência e eficácia dos serviços; e (v) avaliar o desempenho dos funcionários públicos (Coissoró, 2002:361).

Quanto ao aumento do peso do Estado, manifestado ao nível das despesas públicas e do número de funcionários, convém salientar que pode respeitar, no essencial, ao aumento das despesas com a saúde, educação e segurança social, em virtude da definição do poder político ter considerado que estas despesas fossem da responsabilidade do Estado, de acordo com a conceção e o modelo social entretanto assumido (Rocha, 2009: 23). Ora, é preciso cautela quando se afirma, perentoriamente, pelo excesso de trabalhadores da Administração ou do número assoberto de trabalhadores com que esta se depara e que tem a seu cargo, bem como do seu inverso. É necessário não estremar posições e aferir, efetivamente, em cada momento, as funções assumidas pelo Estado, uma vez que é esse próprio modelo de Estado que determina a dimensão da sua AP e, respetivamente, da quantidade de recursos que lhe são afetos. Destarte, mais que uma análise do orçamento, deve ser efetuada uma análise à eficiência e eficácia das funções exercidas e dos serviços prestados pela AP, enquanto veículo de satisfação das necessidades coletivas previamente identificadas pelo poder político.

A simples apreciação das rubricas orçamentais dos gastos com pessoal e da consequente ilação de conclusões decorrente desses números poderá não corresponder a uma análise sociológica real da dimensão da AP. No mesmo sentido, acrescenta-se que, por vezes, a flutuação dos números e o eventual “downsizing” dos recursos é apenas provocado pela alteração do regime jurídico dos organismos e dos respetivos trabalhadores, facticidade que resulta da multiplicidade dos regimes de emprego dos trabalhadores da AP. Por vezes, uma análise mais criteriosa, permite concluir que embora haja uma redução dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público o volume global de encargos com os trabalhadores mantém-se (Tavares, Rato, Martins, 2006: 156).

I.2.2. Breve referência ao conceito de funcionário público

Os trabalhadores que desempenham funções em entidades públicas constituíram, em outros tempos, um corpo de profissionais com um estatuto de direito público (funcionários públicos). Hoje em dia, o exercício de funções públicas abrange um grande leque de

modalidades, em face do regime jurídico respetivo e da natureza da função pública exercida, integrando (i) trabalhadores vinculados a pessoas coletivas de direito público por relações jurídicas de emprego público, bem como (ii) trabalhadores vinculados por meros contratos de natureza laboral civil (Alfaia, 1985: 8-9). Sublinhe-se que fica excluído do presente estudo a dicotomia entre o conceito de funcionários e agentes, sendo que, sucintamente, os primeiros eram nomeados para ocupar lugares dos quadros permanentes, enquanto os agentes eram recrutados para exercer funções transitórias, fora desses quadros permanentes, mediante contrato administrativo de provimento (DGAP, 2000: 12).

Atento o atual enquadramento jurídico, o estatuto geral do funcionário público compreende o conjunto de normas jurídicas aplicáveis à generalidade dos funcionários que exercem funções públicas, tendo por base uma relação jurídica de emprego pública, que pode ser constituída por: (i) contrato de trabalho em funções públicas – ato bilateral; (ii) nomeação – ato unilateral; ou (iii) comissão de serviço.

No que respeita à modalidade de nomeação, e embora apenas o contrato seja bilateral, exigindo o mútuo consenso das partes, não se poderá afirmar que no caso da nomeação, enquanto ato unilateral, o funcionário fica desprovido de proteção jurídica. Daqui decorre que a nomeação não é, de per si, a imposição dessa qualidade, sem mais, mas sim a aplicação de um quadro estatutário mais rígido em que, para se iniciar a respetiva relação jurídica de emprego público haverá sempre a necessidade de aceitação do trabalhador (Amaro, 1983: 58), concretizado através de um ato público e pessoal, titulado pelo respetivo termo de posse.

Assim, e independentemente da modalidade do vínculo, identifica-se, enquanto grande conjunto de norma jurídicas aplicáveis à generalidade dos trabalhadores públicos portugueses e como referencial jurídico para a gestão dos recursos humanos do Estado, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP)³. Pese embora o referido, importa

³ Aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que revogou, com exceção dos artigos 88.º a 115.º, a Lei de Vínculos Carreiras e Remunerações (LVCR), aprovada pela Lei 12-A/2008, de 28 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 34/2010, de 2 de setembro, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 47/2013, de 5 de abril, e o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º

sublinhar a supletividade daquele diploma sempre que estejam previstos estatutos específicos para algumas carreiras, consideradas como especiais (como é o caso das situações em que o vínculo se constitui por nomeação). Refira-se que o vínculo constitui-se por nomeação nos casos de exercício de funções no âmbito das seguintes atribuições, competências e atividades⁴:

- a) Missões genéricas e específicas das Forças Armadas em quadros permanentes;
- b) Representação externa do Estado;
- c) Informações de segurança;
- d) Investigação criminal;
- e) Segurança pública; e
- f) Inspeção.

O vínculo de nomeação tem assim caráter de excecionalidade, aplicando-se no âmbito do reconhecimento de carreiras especiais. Este vínculo é residual, havendo uma clara intenção do legislador em cingir a sua existência apenas aos casos em que, por razões de especificidades conexas com a atividade desenvolvida - muitas das vezes de soberania do Estado -, as funções exercidas se distingam das previstas para as carreiras gerais da AP e justifiquem a criação ou a manutenção de uma carreira especial. Deste modo, todas as carreiras constituídas através de um vínculo de nomeação são especiais, sendo que o caso contrário já não se verifica, uma vez que nem todas as carreias especiais constituem-se por vínculo de nomeação (v.g. técnico superior especialista em orçamento e finanças públicas – carreira especial – modalidade de contrato de trabalho em funções públicas).

Na verdade, assim sendo, ficam excluídos do conceito de funcionário público todos aqueles que se encontrem no exercício de funções vinculados por um contrato de natureza laboral privada, tal como sucede, em regra, no setor empresarial do Estado. Porém, atenta a diversidade das funções exercidas inerentes a cada entidade que, de alguma forma, representa o Estado, poder-se-á admitir, em sentido lato, que o emprego público abarca a

59/2008, de 11 de setembro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 124/2010, de 17 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66/2012, de 31 de dezembro, e 63/2013, de 29 de agosto.

⁴ Cfr. artigo 8.º da LTFP.

totalidade de trabalhadores que exercem uma atividade laboral para uma pessoa coletiva de direito público, independentemente da sua natureza (Antunes, 2010: 25).

Em síntese, e não descurando a classificação jurídica que possa merecer cada situação laboral dos trabalhadores que exercem funções para o Estado, restringe-se o âmbito do presente estudo à situação dos trabalhadores com relação jurídica de emprego público, abrangidos pela LTFP, ou seja, do emprego público na moldagem do direito positivo, ficando excluídos os trabalhadores do setor público empresarial, composto pelas unidades institucionais detidas ou controladas pelas administrações públicas e cuja atividade consiste na produção de bens ou serviços destinados à venda no mercado a preços economicamente significativos (Santos, 2010: 25).

I.2.3. O papel do funcionário público

Se numa primeira análise o papel dos funcionários públicos tem evoluído radicalmente, atenta a conceptualização weberiana, por outro lado, verifica-se que, muitas das vezes, as alterações formais, implementadas na AP pelos respetivos Governos, não passam de tentativas de alterações do papel dos funcionários, e da própria Administração, que ficam prejudicadas pela instabilidade e incoerência dessas mesma políticas.

Quanto aos trabalhadores da AP podemos considera-los enquanto sujeitos detentores de uma relação jurídica de emprego com o Estado, de regime jurídico de trabalho especial, que inclui uma previsão de deveres acrescidos e distintos dos trabalhadores do setor privado. No entanto, não se pode deixar de registar que, apesar do carácter de estabilidade inerente ao exercício de funções públicas, o papel dos funcionários não corresponde hoje à velha aceção do burocrata acrítico que apenas repete, sem questionar, os procedimentos inerentes ao cargo que ocupa. Recorde-se que o modelo weberiano assenta, fundamentalmente, nas seguintes características dos funcionários (i) individualmente livres; (ii) organizados numa hierarquia bem definida; (iii) funções claramente especificadas; (iv) funções exercidas com base em contrato; (v) recrutamento com base num conjunto transparente de requisitos para determinados níveis de educação/formação; (vi) salário fixo e vinculado à posição hierárquica, com direito a pensão; (vii) o cargo é exercido em regime de exclusividade, como ocupação principal do funcionário; (viii) estrutura de carreira,

ocorrendo a promoção por antiguidade e/ou mérito; (ix) o funcionário não pode apropriar-se do cargo ou dos seus recursos; e (x) controlo unificado e baseado num sistema disciplinar (Weber, 1971: 20-21).

Com efeito, as circunstâncias atuais decorrentes da sociedade de informação, quer da necessidade de buscar a máxima eficiência dos serviços prestados, têm levado a uma constante adaptação de todos os sectores económicos e ordens profissionais e como não poderia deixar de ser, dos funcionários do setor público, factos que contrariam a perspetiva estática que decorrem do modelo burocrático. Assim, diminuir ineficiências e aumentar a eficácia tornam-se os principais objetivos a prosseguir pelas Administrações e, por conseguinte, dos Estados.

Neste sentido, os princípios preconizados pelo New Public Management (NPM) designadamente: a) gestão profissional com participação ativa dos trabalhadores; b) implementação de padrões e indicadores explícitos de desempenho; c) maior ênfase nos controlos de produção; d) mudança para a desagregação das unidades do setor público; e) relevo para práticas da gestão privada; e, f) maior enfoque na eficiência e eficácia dos serviços (Thompson, 2010: 101) introduziram uma nova filosofia na gestão dos recursos humanos do setor público, com vista a possibilitar a adaptação constante a novos desafios e a dotar os funcionários da polivalência necessária à constante alteração de funções. A exigência da aprendizagem contínua ao longo da carreira tornou-se essencial.

Acresce ainda que a aplicação de sistemas de avaliação e desempenho promoveu uma estruturação das carreiras em que a progressão tem por base o mérito, por contraponto com os regimes de evolução profissional fundamentados pelo pagamento de diuturnidades ou na subida de escalões remuneratórios pelo simples decurso do tempo. Neste contexto, e ainda que sem prejuízo dos necessários ajustes e melhorias do atual sistema de avaliação (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública – SIADAP⁵) refira-se que este teve como objetivo reforçar na AP uma cultura de avaliação e de gestão por objetivos, de forma a aumentar a qualidade, a eficácia e a eficiência dos serviços públicos, envolvendo a gestão de topo e reconhecendo o bom desempenho dos seus funcionários.

⁵ Aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28/dez.

No entanto, constata-se que o emprego público contemporâneo tem estado associado ao declínio de direitos adquiridos, facticidade que prejudica a estabilidade contratual e desmotiva os recursos humanos que estão ao dispor do Estado. Se, por um lado, estes novos modelos contribuíram para uma maior flexibilização laboral, constata-se que, ao mesmo tempo, colocaram em causa a previsibilidade intrínseca do modelo weberiano e, por isso, alteraram o papel desempenhado pelos funcionários públicos.

Estes funcionários passaram a ter um peso relevante no processo da decisão política, em virtude do controlo da informação que detêm e da relevância da sua atuação junto da comunidade, ainda que esta influência fique naturalmente dependente de fatores estruturais e contextuais (Cruz, 2002: 151). A propósito dessa relevância veja-se que no desenvolvimento da sua atividade profissional os comportamentos e atitudes dos funcionários confundem-se, em determinada medida, com a conduta do Estado e dos órgãos em que se encontram integrados (Moura, 1999: 17).

Peters (2009: 10-16) identifica cinco papéis que são exigidos aos funcionários públicos no desenvolvimento da sua atividade e que o obrigam a fazer as escolhas mais apropriadas em razão de cada caso concreto que lhe é colocado e da necessidade identificada pelo cidadão/utente. Resulta, por conseguinte, que o mesmo funcionário terá agora que usar diferentes chapéus, de acordo com as necessidades da organização que se encontra a representar e das exigências que o interesse público lhe impõe em cada circunstância de tempo e lugar.

I.2.3.1. O Burocrata

A implementação de formas burocráticas de administração são especialmente importantes para regimes transitórios, seja em países do terceiro mundo, ou ainda na consolidação de democracias, uma vez que a burocracia promove um tratamento justo e igual de todos os indivíduos e minimiza o erro, atendendo à curta margem de discricionariedade e à previsibilidade dos seus atos. As funções de cada órgão estão devidamente previstas e balizadas. O comportamento de funcionário burocrata é exigido em momentos de mudanças ou reformas, de modo a orientar a conduta da Administração em períodos em que os procedimentos ainda não se encontram devidamente sedimentados.

I.2.3.2. O Gestor

Na vertente do NPM é necessário capacitar e envolver os funcionários públicos na gestão, bem como no processo político, entendendo-se que o seu envolvimento nas decisões melhora a qualidade e a eficiência dos serviços prestados. No entanto, o “empowerment” do funcionário público exige que este seja capaz de dar orientação aos restantes atores e que o papel de cada um esteja extremamente bem definido, de modo a evitar um eventual conflito de competências. Assim, o papel de gestor deve estar concretamente atribuído e reconhecido dentro da própria organização, com vista à melhor conjugação da sua ação com o poder político e a observância dos limites e princípios reguladores da atividade administrativa.

I.2.3.3. O formulador de Políticas

Os funcionários públicos sempre tiveram responsabilidades na implementação das políticas, designadamente, pelo papel desempenhado na assessoria aos decisores políticos. No entanto, com o surgimento do NPM é exigido aos funcionários públicos um papel mais ativo na elaboração da legislação, bem como um papel mais ativo na formulação das próprias políticas públicas. Este papel de influência, embora subordinado ao poder político, é essencial na tomada de decisão e resulta da necessidade dos decisores em recorrerem aos conhecimentos técnicos dominados pelos funcionários do respetivo setor. Para além da responsabilidade que os funcionários do Estado assumem na formulação das políticas públicas, verifica-se ainda que os mesmos funcionários têm um papel determinante na execução destas mesmas políticas (Meyers e Vorsanger, 2010: 249)

É por esta via que o NPM defende que os técnicos da AP devem ter um papel de maior poder no momento da decisão das políticas e não apenas de influência. Por outro lado, e apesar do crescimento de influência dos funcionários sobre o poder político, assiste-se também a uma tentativa, por parte do poder político, em influenciar o processo de recrutamento dos altos funcionários, com vista a controlar e condicionar essa mesma formulação de políticas, na medida em que passam a dominar as orientações técnicas emanadas pelos serviços públicos.

I.2.3.4. O Negociador

A tendência de privatização e de descentralização de serviços influi na necessidade do funcionário público intervir como negociador, em representação do Estado e da Administração, com os restantes atores, quer sejam entes privados, quer sejam públicos. As funções de representação decorrem do facto dos funcionários se manterem nos cargos durante mais tempo do que os detentores de cargos políticos e de conservarem os conhecimentos técnicos e históricos essenciais para o sucesso das negociações. As parcerias com os restantes atores sociais são relações que, para além da força contratual, são igualmente baseadas em relações de confiança, reforçando-se o papel de grande relevo que os funcionários assumem neste tipo de relações.

I.2.3.5. O Democrata

Peters (2009:15) refere que o papel de democrata exigido ao funcionário público emerge de um certo declínio do próprio sistema democrático no mundo ocidental atual. As instituições tradicionais da democracia tendem a perder cada vez mais participantes em favor de novas formas de manifestação ou cidadania. A acrescer, o funcionário está em contacto com o público, com o cliente, tornando-se, em primeira linha, responsável pela prestação do serviço ao cidadão,

Neste sentido, nasce aqui uma tendência de maior preocupação com o particular, com a situação concreta e individual, ao invés de se preocupar com as questões mais abrangentes e relativas à implementação das políticas públicas. É assim entendido que a legitimação da atividade do funcionário público está presente na forma como o cidadão percebe o serviço que lhe é prestado.

I.3. Os modelos dos recursos humanos da Administração Pública e a sua politização

O papel do funcionário público evolui em razão das circunstâncias de tempo e lugar, bem como do próprio posicionamento da AP, enquanto instituição política e ator importante na participação da autoridade política. As atribuições e competências exigidas aos funcionários públicos dependem ainda da organização política de cada Estado, variando de acordo com

a politização da AP, na medida em que estes funcionários têm maior ou menor envolvimento político.

Porém, e ainda que sem prejuízo da politização de cada Estado, importa salientar que os recursos humanos da AP, designadamente, a nomeação para o exercício de cargos públicos, podem ser encarados de duas formas radicalmente opostas:

- a) Modelo de carreira - em que os trabalhadores ingressam para AP através de procedimento concursal, permanecendo com esse vínculo de emprego público ao longo da sua vida profissional. Neste A promoção e progressão efetua-se a partir de uma posição de entrada até uma posição de topo na carreira e o exercício de outros cargos públicos é normalmente restrito aos trabalhadores que já possuem este vínculo prévio à função pública (v.g. França e Japão); e
- b) Modelo de emprego – o exercício de funções públicas é considerado como um “acidente de duração variável da vida do cidadão” (Caupers, 2002: 107-108), sendo que a designação para o exercício de outros cargos públicos ocorre por eleição ou escolha de entre quaisquer cidadãos, independentemente de possuírem vínculo prévio à AP (v.g. EUA e Rússia).

Da apreciação dos referidos modelos, podem ser identificados, em ambos os casos, pontos fortes e pontos fracos, na medida em que tanto o modelo de carreira, como o modelo de emprego, apresentam benefícios para a melhoria da performance da AP e desvantagens relevantes.

Neste sentido, o modelo de carreira, apesar de contribuir para a formação de uma elite profissionalizada de funcionários públicos, concorre, concomitantemente, para o “enquistamento” dos funcionários, fazendo com que os titulares dos cargos permaneçam nos cargos por longos períodos de tempo, prejudicando, em certa medida, o controlo democrático da AP (Caupers, 2002: 107-108).

Por outro lado, o modelo de emprego é um sistema que permite a escolha do melhor candidato, em resultado do aumento do âmbito de recrutamento e da promoção, por essa via, da entrada de trabalhadores ou dirigentes estranhos à AP. Porém, e apesar das virtudes reconhecidas deste modelo, afigura-se conveniente referir que este prejudica a estabilidade do funcionalismo público e, conseqüentemente, a sua isenção e independência no

desempenho da atividade pública, uma vez que os trabalhadores ficam dependentes da vontade política, resultando daqui uma maior politização da AP. Acresce ainda que neste modelo fica prejudicada a profissionalização da AP, atenta a volatilidade da titularidade dos respetivos cargos, contribuindo para o acréscimo de dificuldade na sedimentação de procedimentos, o que, contribui, desde logo, para o aumento da probabilidade de erro ou de eventuais ilegalidades.

No entanto, convém referir que o conceito tradicional de modelo de carreira, em que os lugares eram preenchidos por via da nomeação, concedendo, designadamente, maior segurança no emprego, salários acima da média e um regime de progressão de carreira, baseado na antiguidade, tem evoluído para um modelo de ocupação de postos de trabalho, o qual passa admitir despedimentos, decorrente da possibilidade legal de extinção do respetivo posto e, conseqüentemente, do vínculo de emprego.

No que se refere à politização da AP, nota-se uma longa tradição de dominação política do recrutamento para o emprego público, independentemente do modelo de recursos humanos preconizado, o que afasta, nalguns casos, a institucionalização de um serviço público de carreira e profissional (Peters e Pierre, 2010: 11).

Figura 1.2 - Modelos de politização - envolvimento político dos serviços públicos e a força da tradição profissional

		Tradição profissional	
		Baixa	Alta
Envolvimento político dos serviços públicos	Baixo	Estados Unidos Rússia	Austrália Itália Reino Unido
	Alto	Áustria Bélgica Países Baixos	França Alemanha Espanha Suécia Japão

Fonte: Rouban (2010)

No Reino Unido, a politização da AP é afastada por via legal, impedindo que os altos funcionários públicos exerçam cargos políticos ou que regressem à AP depois do exercício dessas funções. Por outro lado, em Espanha assistiu-se à politização das elites administrativas, sendo que, na Alemanha e na Suécia registou-se também uma diminuição da progressão dos burocratas de carreira e da ascensão a cargos de gestão (Madureira e

Ferraz, 2010: 57). Em Portugal, tem-se verificado que apesar das sucessivas alterações ao estatuto dos dirigentes, e da intenção de profissionalização dos cargos de direção, os dirigentes de topo continuam a ser selecionados a partir de um círculo fechado, muito próximo do poder político, que não permite concluir pela efetiva diminuição dessa politização (Madureira e Ferraz, 2010: 59).

No entanto, atento o papel do funcionário público, conforme referido por Peters (2009: 18), a politização da AP é indissociável do correto exercício de funções públicas, na medida em que os trabalhadores do setor público devem interpretar normas e, subsequentemente, tomar decisões, que, pela sua natureza, são consideradas políticas e se situam para além da mera aplicação de normas jurídicas ou económicas (Rouban, 2010: 337). Com efeito, independentemente de um sistema mais partirizado, com maior envolvimento dos serviços públicos, ou mais neutral, deverá sempre existir um princípio de lealdade institucional para com o Estado e o poder político (Madureira e Ferraz, 2010: 54).

I.3.1. Números do emprego público em Portugal

O modelo de recursos humanos, a sua dimensão e o correspondente impacto orçamental, merece sempre a atenção do poder político, relevando-se ainda com maior importância em momentos de fortes condicionalidades a nível de política económica e restrições financeiras, como aqueles que se têm vivido nos últimos anos em Portugal.⁶ A permanente discussão sobre a reforma das funções e do papel do Estado não se pode alhear, naturalmente, da dimensão dos recursos humanos da AP, atenta a sua representatividade em termos orçamentais⁷. Em resultado da importância que a função pública representa em qualquer Estado, independentemente da orientação política do Governo no poder, considera-se que esta está sempre em contínuo trânsito na extensão de cada reforma que se pretenda levar a cabo (Neves, 1999: 11).

No âmbito reformista de cada plano político, está subjacente a preocupação de redução da AP, tendo, constantemente, ficado evidente uma convicção (pelo menos implícita) de

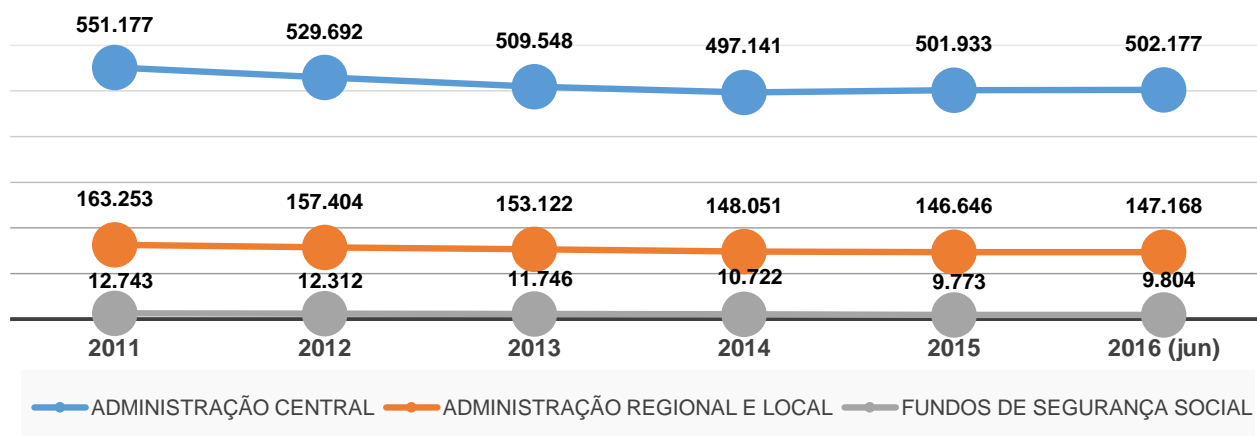
⁶ Conforme contemplado no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e no Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC).

⁷ Em 2016, as despesas com pessoal representaram 24% da despesa, em conformidade com o Relatório do Orçamento do Estado de 2016.

excesso de trabalhadores em funções públicas. Esta conclusão é verificável pela constante emanção de medidas e a criação de instrumentos para a diminuição dos quadros de pessoal dos organismos públicos, quer através de aposentações antecipadas, acordos de cessação contratual ou extinção de postos de trabalho (esta implicava a mobilidade especial e, atualmente, a requalificação⁸).

De acordo com os dados disponíveis pela DGAP (2000: 18), o primeiro valor que se conhece dos efetivos da AP remonta a 1935, em que foram contabilizados 25 588 efetivos, sendo que, em 1968, esse valor já tinha aumentado, exponencialmente, para 196 755 funcionários. Em 1979 contavam-se cerca de 372 086 trabalhadores e, em 1996, os trabalhadores do Estado estavam contabilizados em 531 663. Atualmente, e de acordo com os dados disponíveis⁹, em 30 de junho de 2016, a administração central era composta por 502 177 funcionários públicos por tempo indeterminado, sendo que a administração regional e local contava com 147 168 e os fundos de segurança social com 9 804 trabalhadores, o que perfaz um total de 659 149 trabalhadores.

Figura I.3 – Recursos humanos da AP: evolução entre 2011-2016



Fonte: DGAEP, Síntese estatística do emprego público, agosto de 2016

No período compreendido entre dezembro 2011 e junho de 2016, na globalidade das administrações públicas, verificou-se uma redução 68 024 trabalhadores, o que representa

⁸ Vd. Lei n.º 80/2013, de 28 de novembro, que aprovou o Regime jurídico da requalificação de trabalhadores em funções públicas.

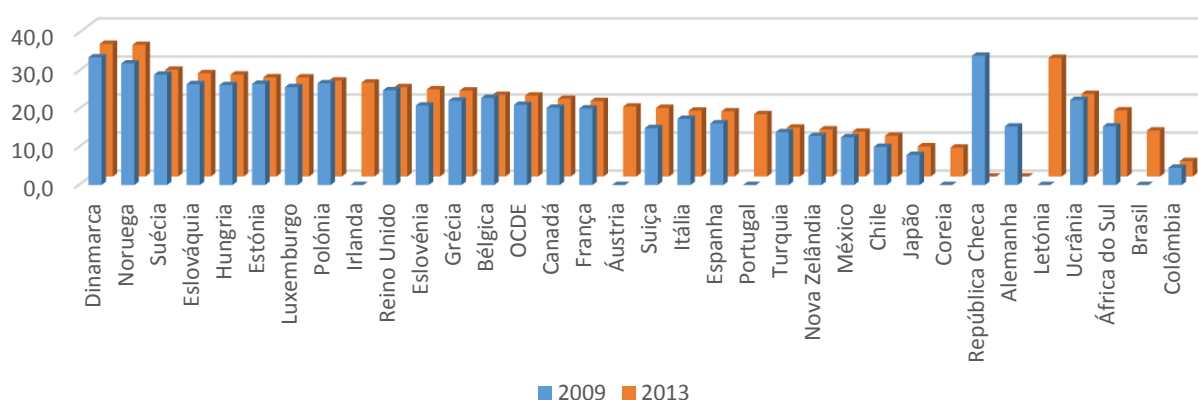
⁹ Cfr. Síntese estatística do emprego público 2.º trimestre 2016 da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público.

uma diminuição de 9,4% dos recursos humanos, sendo que a administração regional e local teve uma redução (9,9%) superior à administração central (8,9%).

Realce-se ainda que, de acordo com o Boletim Estatístico do Emprego Público, de junho de 2016, o nível de tecnicidade do emprego nas administrações públicas medido pelo peso dos trabalhadores com ensino superior é elevado, encontrando-se 26,4% acima do mesmo indicador registado para a globalidade da população ativa, o que reforça o carácter técnico exigente no desempenho de funções públicas.

Com vista a um melhor enquadramento dos recursos humanos da AP em Portugal e da sua dimensão no contexto internacional, importa referir que, de acordo com os dados publicados pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), o peso do emprego na AP em Portugal, em 2013, era de 16,4%, relativamente à população ativa, sendo inferior à média verificada nos restantes países desta organização (21,3%).

Figura I.4 – Peso do emprego público entre a população ativa



Fonte: OCDE, Government at a Glance, 2015

Em síntese, e sem perder de vista a necessidade de questionar a eficiência e eficácia dos serviços públicos, procurando a implementação das melhores técnicas e práticas da gestão pública, no sentido de melhorar o serviço prestado ao cidadão com o menor encargo possível, conclui-se que, abstratamente, o emprego público, em Portugal, é inferior à média dos países da OCDE.

I.3.2. As exigências atuais no exercício de funções públicas

A preponderância de cada modelo de recursos humanos no contexto das funções do Estado deriva, principalmente, das atuais contingências dos mercados e da sociedade, onde é exigido aos organismos e serviços do Estado uma maior interação com a sociedade civil, não enquanto autoridade, munido do seu tradicional “*ius imperium*”, mas enquanto parceiro e promotor de uma visão que seja capaz de mobilizar a sociedade numa matriz de desenvolvimento estratégico. É assim importante que os serviços e organismos públicos se redirecionem numa perspectiva externa e mais flexível, focada na prossecução do interesse público, exibindo elevados níveis de competência, eficiência e elevada performance. Esta necessidade decorre do facto da AP estar ao serviço do Estado democrático e não apenas do cidadão, na medida da necessidade do controlo das políticas públicas e do tratamento de igualdade dos cidadãos, bem como de limitação do corporativismo da sociedade civil, seja por parte dos cidadãos, seja dos agentes sociais e económicos (Mozzicafreddo:2001c:150)

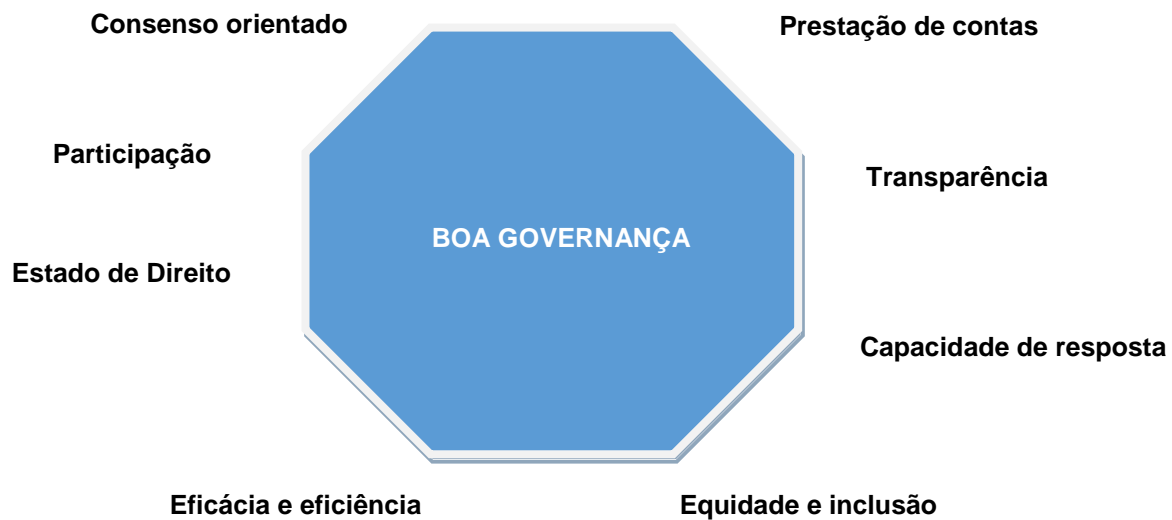
Conforme referido anteriormente, assistiu-se à alteração do paradigma do funcionário público tradicional, integrado em modelos de gestão focados, essencialmente, na manutenção dos procedimentos internos e da administração corrente da sua atividade, para modelos virados para o exterior e para gestão de pessoas, com especial ênfase à promoção de sinergias entre atores públicos e privados (ONU, 2005). A transição para um modelo de “Responsive Governance” fomenta a interação com a sociedade civil e os restantes atores privados, e empreende uma maior legitimação da AP no desenvolvimento da sua atividade e, por conseguinte, das funções exercidas por aqueles que prestam serviço para o Estado.

A evolução do NPM, dos direitos de cidadania e das tecnologias fizeram com que o NPM evoluiu-se para novas formas de prestação dos serviços públicos, baseado no modelo de “Good Governance”.

Este modelo exige que a AP, mediante a implementação de medidas que promovam a transparência, privilegie a cidadania ativa e participativa, chamando a sociedade civil a intervir nos processos de decisão e a assumir um papel mais responsável na ação do Estado exponenciando o nível de *accountability* e de controlo de resultados. A transparência surge assim como um elemento facilitador do funcionamento das organizações, no caso em

concreto da AP, na medida em que reduz as probabilidades de alguns atores desviarem o seu comportamento da estrita prossecução do interesse público.

Figura I.5 – Características de “Boa Governança”



Fonte: Adaptado ONU (2009)

A transparência é um mecanismo que fomenta o respeito entre a sociedade e a AP, no sentido de que todos prossigam o referido bem comum, diminuindo as assimetrias de informação e estimulando a democracia participativa, mediante a intervenção dos cidadãos nos processos decisório (Vergara, 2005:31-33). A participação dos cidadãos, quer a nível coletivo, quer individual, é encarada como a capacidade e a oportunidade de produzir impacto no processo de tomada da decisão pública, encontrando-se, desde logo, justificada pelos seguintes motivos (Caupers, 2002:156-157):

- a) A participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas (participação procedimental) e nas próprias estruturas da administração pública (participação orgânica) consubstancia uma importante via de aprofundamento da democracia, passando-se de uma democracia meramente formal, para uma democracia participada, em que cada cidadão se empenha diretamente na resolução dos desafios que se colocam em diferentes momentos ao respetivo Estado;
- b) A participação garante a ponderação de todos os interesses relevantes na tomada da decisão, contribuindo para a promoção da imparcialidade e objetividade da decisão;

c) A participação contribui para uma melhoria da qualidade da decisão administrativa, na medida em que são ponderados os interesses contraditórios relevantes, tornando-o mais consciente do contexto social em que a mesma se insere.

Por outro lado, e tendo em conta a participação ativa do cidadão, apenas este modelo de participação permite a sustentabilidade do próprio Estado, uma vez que a intervenção do interessado nos procedimentos que, em regra, seriam da competência exclusiva da AP, dispensa e canaliza os recursos existentes para as funções consideradas como primordiais para a prossecução do interesse público. Ademais, a participação dos cidadãos na atividade da AP contribui para que estes se sintam parte da organização, fomentando o espírito de pertença, e por conseguinte, para a melhoria da satisfação dos cidadãos – nas suas várias dimensões – fiabilidade, capacidade de resposta, segurança e empatia do serviço.

Não obstante, ainda que contemplado um direito subjetivo de participação no procedimento administrativo, ou mesmo através de um direito fundamental constitucional, essa participação exige, na maior parte das vezes, conhecimentos muito específicos e um domínio de técnicas e instrumentos, prejudicando a concretização daquele preceito que ainda estruturado no campo formal e teórico carece, por vezes, de efetiva aplicação.

Ademais, a perceção da qualidade do serviço público prestado assenta cada vez mais no modo como as organizações públicas servem e atendem as pessoas e na informação que é prestada. O fator humano tende a desempenhar um papel determinante, principalmente quando o investimento em condições físicas é pouco relevante e o reforço dos recursos humanos é, como nos últimos anos, nulo.

Deste modo, mostra-se importante que a gestão pública considere, internamente, a aplicabilidade de medidas que fomentem a dignidade e a motivação pessoal dos trabalhadores, flexibilizando os procedimentos instituídos, fomentando uma vertente de “exploitation” dos trabalhadores, que permita, concomitantemente, o desenvolvimento de relações pessoais e técnicas. Com vista à concretização desse desiderato, torna-se necessário a implementação de estratégias transformadoras, através do “empowerment” dos recursos humanos, de modo a alinhar a performance da AP com o potencial instalado.

Conjuntamente com esta vertente interna, mostra-se importante a criação de redes, aproximando e envolvendo os “stakeholders” e restante sociedade, permitindo-lhes o acesso

à informação e aos documentos administrativos que se afigurem imprescindíveis para a ponderação dos interesses em causa, de modo a otimizar a atuação da AP e tendo em vista a concretização do princípio da boa administração (artigo 5.º do CPA).

CAPÍTULO II - O RECRUTAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA

Todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso.

Artigo 47.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa

O direito de acesso à função pública é o direito dos cidadãos e da sociedade a um procedimento justo de seleção e recrutamento de funcionários para a AP. O recrutamento, enquanto *“conjunto de procedimentos que visa atrair candidatos potencialmente qualificados, capazes de satisfazer as necessidades de pessoal de uma entidade empregadora pública ou de constituir reservas para satisfação de necessidades futuras”*¹⁰, deve garantir o respeito pelos princípios da competência e transparência dos concursos públicos, realizando-se num sistema de seleção ágil e imparcial, que permita afastar as desconfianças que habitualmente desincentivam os candidatos (Menchero, 2002:341).

Embora hoje em dia se tenha como adquirido que o acesso à função pública efetua-se mediante procedimento concursal, importa referir que o primeiro diploma que tornou o concurso como a regra no recrutamento e seleção de pessoal para a AP é de 1982¹¹, contemplando, pela primeira vez, um conjunto de princípios a observar (i) igualdade de condições e de oportunidades para todos os candidatos; (ii) divulgação dos métodos e provas de seleção a utilizar e dos respetivos programas e sistemas de classificação; (iii) aplicação de métodos e critérios objetivos de avaliação; e (iv) direito de recurso. Este diploma constituiu um passo significativo no sentido da democratização da função pública e da melhoria da gestão dos seus recursos humanos (DGAP, 2000: 11).

Conforme referido anteriormente, o exercício de funções públicas é distinto do exercício de funções privadas, registando-se essa diferença desde o momento anterior ao início de funções dos trabalhadores, atendendo a que, enquanto as entidades privadas gozam de liberdade para a contratação dos seus recursos humanos, os serviços públicos carecem de

¹⁰ Cfr. alínea a) do artigo 2.º da Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro.

¹¹ Vd. Decreto-Lei n.º 171/82, de 2 de maio.

um regime formalizado, com a previsão de várias fases e a aplicação de diferentes métodos de seleção.

A forma concursal para o recrutamento de trabalhadores para o exercício de funções públicas¹² visa assegurar a defesa e a promoção dos princípios da isenção e transparência, assegurando as efetivas condições de igualdade e liberdade no acesso a cargos públicos, evitando quaisquer suspeições no acesso à função pública e propiciando uma seriedade na escolha dos indivíduos mais adequados (Neves, 1999: 149). Esta seleção deve assentar na apreciação do mérito e da capacidade dos aspirantes a ingressarem no mapa de pessoal de um órgão público (Moura, 1999:83), mediante um processo desburocratizado, conferindo-lhe uma maior celeridade e flexibilidade (Gomes, 2002: 328).

O sistema de mérito parte de premissas que visam a igualdade dos cidadãos no acesso às carreiras e ao desenvolvimento profissional, decorrendo, essencialmente, da pressão pública para a implementação de um sistema fundamentado no mérito que evite a influência política sobre a AP e garanta sua independência (Menchero, 2002: 332-334). O princípio da igualdade de oportunidades de emprego tem como corolários as exigências de uma adequada publicidade das ofertas de emprego e de uma avaliação imparcial dos candidatos (Ramalho e Brito, 2004: 22)

Nesta medida, é exigido à AP, enquanto responsável pela gestão da coisa pública, a satisfação das necessidades das partes interessadas, em prol do bem comum e de uma sociedade mais justa, impendendo sobre si um especial dever de prestação de contas e de responsabilização perante toda a sociedade, designadamente, cidadãos, empresas, trabalhadores e restantes interlocutores públicos e privados. Com efeito, o exercício de funções no Estado implica saber administrar e implementar políticas públicas e prosseguir objetivos sociais mais exigentes do que apenas formar e treinar simples gestores competentes e eficazes para setor privado, havendo um conjunto de valores e compromissos com todos os interessados (stakeholders) pelos serviços da AP, ou seja, toda a sociedade (Bilhim e Neves, 2003: 76)

¹² A tramitação do procedimento concursal para exercício de funções públicas está contemplado na Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 145-A/2011, de 6 de abril.

Para além do cumprimento da legislação em vigor, a atuação da AP deve pautar-se por critérios éticos de rigor, responsabilidade e transparência, em observância aos referenciais nacionais e internacionais. Contudo, face aos diversos interesses em jogo, nem sempre é fácil manter uma atuação livre de pressões, tornando-se necessária a adoção de medidas que ajudem a prevenir os riscos a que estão sujeitos todos os agentes que exercem funções na AP, aumentando transparência da sua atividade.

Ora, tendo em conta o enquadramento que é merecido a nível constitucional e administrativo – artigo 268.º da CRP e artigo 82.º do CPA -, e como refere Caupers (2002: 156-157), a ideia de transparência da AP e dos seus procedimentos é suportada em três vertentes distintas:

- a) O acesso aos arquivos e registos - sendo assegurada aos cidadãos a possibilidade efetiva de conhecerem os documentos arquivados - desde que garantida a segurança interna e externa do Estado, o processo de investigação criminal e a reserva da intimidade pessoal;
- b) O direito de qualquer cidadão ser informado sobre o andamento dos procedimentos que lhe disserem diretamente respeito e sobre as decisões definitivas que sobre eles forem tomadas; e
- c) O direito de qualquer cidadão em ser notificado dos atos que lhe disserem respeito, sendo que todos carecem de fundamentação expressa e acessível, sob pena de serem considerados nulos.

Neste âmbito convém referir que o direito administrativo português consagrou um modelo de acesso geral a toda a informação detida pela Administração, na medida em que:

Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhes diga diretamente respeito esteja em curso, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas.

Artigo 17.º do Código do Procedimento Administrativo

Esta opção do legislador, ao manter a consagração do princípio da administração aberta, uma vez que este já se encontrava consagrado no anterior CPA¹³, nomeadamente, no seu artigo 65.º, teve em vista, no essencial, incentivar o diálogo, a colaboração e a participação dos administrados na atividade e nas decisões da AP. Como refere Machete (1996: 395), a participação e a colaboração apresentam-se como o verso e o reverso da intervenção procedimental dos particulares, tendo em conta que a participação é acompanhada pelo ónus ou deveres de colaboração, sendo que esta tem um sentido unidirecional, na medida em que assegura as condições indispensáveis à efetivação da administração participada.

Considerando as exigências que se colocam à AP, é necessário que os serviços e organismos promovam a mudança e a transformação do serviço público, difundindo uma visão estratégica e de regulação, suscitando o empreendedorismo do tecido social, económico e cultural. É imperioso que os Estados e, por conseguinte, as suas Administrações, se transformem num elemento incentivador e parceiro, capaz de mobilizar a sociedade civil e o setor privado, com uma matriz de desenvolvimento clara e uma articulação flexível entre os diferentes atores, o que apenas se torna possível com processos transparentes e com o envolvimento dos cidadãos.

A publicidade é, assim, um princípio norteador do concurso público (Sousa, 1994: 66) contribuindo para a garantia de transparência no acesso à função pública, legitimando o Estado nessa contratação e o consequente exercício de funções pelo respetivo trabalhador. O dever de publicidade que impende sobre a AP na publicação dos atos dos concursos em Diário da República visa dar garantias aos candidatos pela boa condução do concurso e pela adoção dos melhores procedimentos, bem como aos cidadãos sobre a legitimidade daquele procedimento. Com efeito, o bom desenvolvimento dos procedimentos concursais de recrutamento visam a prossecução de efeitos internos e externos, na medida em que visam garantir, no âmbito do respetivo concurso, o recrutamento do candidato melhor preparado, bem como, transmitir, externamente, a boa diligência efetuada pela AP na prossecução do interesse público.

¹³ Aprovado pelo DL n.º 442/91, de 15 de Novembro, e revogado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

Outro elemento essencial e configurador no âmbito da transparência dos concursos públicos de recrutamento, é o direito de audiência dos interessados, contemplado no direito administrativo, e que se configura, para além da concretização do direito de participação dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito, em conformidade com o n.º 5 do artigo 267.º da CRP, numa garantia de acesso ao procedimento concursal antes da Administração emanar uma decisão sobre determinado candidato. A audiência dos interessados concede, ainda que eventualmente limitada, a devida abertura para que todos os candidatos possam controlar e escrutinar o respetivo procedimento.

De igual modo, a natureza pública do procedimento de recrutamento de trabalhadores do Estado, possibilita o acesso ao respetivo processo, ainda que sem prejuízo da necessária salvaguarda das decisões tomadas naquele âmbito ficarem ao abrigo de influências indevidas (Caupers, 2002: 97), e de modo a acautelar a proteção de informações abrangidas pelo conceito da reserva da intimidade da vida privada do candidato.

II.1. A admissão para o exercício de funções públicas

O direito de acesso à função pública e a justiça deste procedimento implicam a organização e a condução de um concurso segundo regras essenciais que decorrem do princípio constitucional de que todos os “cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso”. Ademais, as mudanças do papel do funcionário público ao longo dos tempos, bem como a constante exigência dos vários papéis a desempenhar tornam necessário que a AP seja dotada de profissionais com as melhores competências técnicas e sociais.

Em consequência, o procedimento de recrutamento de trabalhadores para o Estado deve revestir-se enquanto um processo exigente e de máxima transparência, com vista a atrair os profissionais mais qualificados. Ou seja, para além de garantir a exigência dos melhores requisitos técnicos e habilitacionais, o concurso público de recrutamento tem de transmitir fiabilidade e confiança, de modo a legitimar a atuação do recrutado junto da sociedade, bem como junto dos seus pares.

O exercício de funções públicas tem inerente à sua atividade um conjunto de deveres éticos acrescidos, originários das atribuições e responsabilidades das organizações públicas

coletivas, enquanto entidades dedicadas à gestão da *res publica* (Gomes,2002: 328). A carta ética da administração pública, que inclui um conjunto de princípios éticos dirigidos aos funcionários públicos, deve constituir-se numa verdadeira cartilha para qualquer trabalhador do Estado, visando, em síntese, um tratamento de forma justa e imparcial para todos os cidadãos.

No sentido da especial preocupação dos atores da AP sobre a transparência, a integridade e a confiança da sociedade na sua atividade, saliente-se que as entidades públicas estão obrigadas à elaboração de planos de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, conforme determinado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)¹⁴, na medida em que

A atividade de gestão e administração de dinheiros, valores e património públicos, seja qual for a natureza da entidade gestora – de direito público ou de direito privado, administrativa ou empresarial – deve, nos termos da Constituição da República e da lei, pautar-se por princípios de interesse geral, nomeadamente, da prossecução do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da transparência, da justiça, da imparcialidade, da boa-fé e da boa administração.

Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 1 de julho de 2009

Em consequência, pode-se afirmar que a prevenção de riscos de práticas eticamente censuráveis no seio da AP, nas suas várias funções, permite o reforço dos valores organizacionais e a valorização de uma cultura de responsabilidade, transparência e confiança. Sobre a questão da responsabilidade ética acrescida que impede sobre os funcionários e todos aqueles que exercem funções públicas, conclui-se, sumariamente, que

¹⁴ Entidade administrativa independente, a funcionar junto do Tribunal de Contas, que desenvolve uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas, criado pela Lei n.º 54/2008, de 4 de Setembro. O CPC tem como objetivos detetar e prevenir riscos de corrupção ativa e passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influências, de apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, de peculato, de participação económica em negócio e de abuso de poder ou violação de dever de segredo. Esta entidade tem ainda carácter consultivo sobre alterações legislativas relacionadas com as matérias anteriormente referidas, sendo responsável pela aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela Administração Pública e pelo sector público empresarial, colaborando na elaboração de códigos de conduta e na promoção de ações de formação.

a atividade pública deve ser regida por padrões deontológicos elevados, sendo que quanto mais exigente for o exercício da função pública (v.g. designação por nomeação), ou quanto maior for o grau de responsabilidade (v.g. comissão de serviço), tanto maior deve ser o reforço dos valores éticos que orientam e subordinam a atuação dos trabalhadores que exercem funções públicas.

É com estes fundamentos, intimamente conexos com a atividade pública desenvolvida pelos recursos humanos da AP, que o sistema de mérito deve constituir a base de recrutamento de novos trabalhadores, pelo que, tal como na administração clássica e na Administração Profissional, devem ser aplicados os testes mais adequados e eficazes, de modo a selecionar e a admitir “the right people for right place” e a fazer desaparecer o “patronage” (Rocha, 2009: 26).

II.2. A natureza da relação de emprego no Estado

O contrato de trabalho consiste no estabelecimento de uma relação jurídica bilateral, pelo qual uma pessoa se obriga, mediante remuneração, a prestar a sua atividade a outra pessoa, sob a orientação e autoridade desta (Almeida, 2007: 175). Acrescente-se que no caso do emprego público mantêm-se igualmente os mesmos pressupostos, sendo apenas de mencionar que a prestação da atividade resulta da integração do trabalhador nos quadros (ou mapa) de pessoal do Estado. Assim, e no que concerne para o presente estudo, o vínculo de emprego público é aquele pelo qual uma pessoa singular presta a sua atividade a um empregador público, de forma subordinada e mediante remuneração¹⁵, integrando o respetivo quadro de pessoal desse órgão, independentemente desse vínculo se constituir por contrato ou nomeação.

Atualmente, e ainda que o direito do trabalho privado seja já aplicável às relações de emprego numa parte do setor público, designadamente, no setor empresarial do Estado, a relevância das funções públicas continua a justificar que a relação de emprego seja tutelada por um regime jurídico diferente do aplicável aos trabalhadores do setor privado (Sousa e Matos, 2014: 84). Relativamente à questão da contratação por parte do setor do Estado nos moldes privados, importa referir que, ainda assim, impende sobre os entes públicos o dever

¹⁵ Nos termos do artigo 6.º da LTFP.

de observância a um conjunto de regras de direito público, facto que, para além de regulamentar, limita a autonomia de contratação, por comparação com aquela que é verificada no setor privado (Ramalho e Brito, 2004: 23). No entanto, e apesar desta dicotomia entre a natureza jurídica da relação de emprego público e privado, constata-se que o exercício de funções no setor público administrativo é regulado por um contrato de trabalho em funções públicas, enquanto contrato administrativo, ainda que seja modelado sobre o contrato de trabalho do direito privado, atenta a evolução e as alterações introduzidas no regime jurídico de emprego público. Por contraponto, no setor público empresarial evidencia-se a predominância da relação jurídica de emprego privada, regulada pelo Código do Trabalho.

No que respeita à distinção entre atividades do setor privado e público, esta não decorre apenas da maior ou menor complexidade das funções exercidas, mas, essencialmente, da existência de deveres éticos acrescidos que não encontram correspondência entre os dois setores. Os trabalhadores que exercem funções públicas estão subordinados a padrões de imparcialidade, isenção e independência de relevância distinta dos trabalhadores abrangidos pela relação de emprego privada. Conforme referido anteriormente, os trabalhadores em funções públicas estão ao serviço da AP, pelo que, sendo o interesse público o momento teleologicamente necessário de qualquer atividade administrativa (Canotilho e Moreira, 1993 *apud* Neves, 1999: 255), para além da subordinação jurídica, inerente à relação jurídica de emprego, estão ainda subordinados ao interesse público. Neste sentido, entende-se que, atento o grau de exigibilidade acrescido na AP, este justifica um conjunto de vantagens adicionais, face ao regime jurídico do direito do trabalho privado (Moura, 1999: 18).

Com efeito, apesar da redução da organização e da atuação do poder administrativo ou da esfera da influência do Direito Administrativo em determinadas áreas de atividade do Estado, o legislador optou pela manutenção de uma relação jurídica de emprego público para os trabalhadores que exercem funções públicas. Refira-se que, nestes casos, o Estado assume uma posição de supremacia perante o trabalhador, ao contrário do privado, em que as partes estão numa situação, abstrata, de igualdade (Moura, 1999: 52-53).

Nos casos da constituição do vínculo de emprego público, este pode revestir uma de três modalidades¹⁶: (i) contrato de trabalho em funções públicas; (ii) nomeação; ou (iii) comissão de serviço, sendo que, em regra, este vínculo concretiza-se através do contrato de trabalho em funções públicas. Acrescente-se ainda que o vínculo de nomeação apenas ocorre nas situações especificamente previstas na lei¹⁷ e que a figura jurídica da comissão de serviço está reservada para o exercício de cargos não inseridos em carreiras, como é o caso dos cargos dirigentes, em que têm inerente uma característica de transitoriedade, ficando sujeitos a regras especiais e a um período limitado no tempo.¹⁸

Apesar da verificação de um quadro legal aplicável à generalidade dos trabalhadores em funções públicas – LTFP -, existe, ainda assim, um conjunto díspar de normas que regulam os direitos e obrigações dos trabalhadores públicos, em razão da respetiva carreira em que se encontram integrados e que, de igual modo, implicam a aplicação de procedimentos de recrutamento distintos dos restantes trabalhadores da AP.

É, assim, decorrente dos acrescidos deveres funcionais e éticos que impendem sobre os funcionários públicos que resulta a necessidade de contemplar, em sede de direito administrativo especial, a regulação da relação de emprego daqueles que exercem funções públicas, bem como um estatuto disciplinar exigente e exclusivo para estes trabalhadores.

Neste contexto, o procedimento de recrutamento de trabalhadores da AP, regulado por um quadro jurídico específico, tem como principal missão, mediante a aplicação dos melhores métodos de seleção, fixados em função das tarefas e responsabilidades inerentes aos postos de trabalho a ocupar, efetuar a mais adequada seriação do potencial humano para o desempenho de funções públicas. Considerados os requisitos gerais para acesso à função pública¹⁹, o recrutamento de trabalhadores para AP é iniciado por uma avaliação prévia sobre as qualificações técnicas e pessoais de cada candidato, devendo estes, e conforme referido por Weber (1971: 20), ser selecionados na base das qualificações técnicas, testada por exames que comprovam a respetiva instrução técnica e as suas aptidões profissionais.

¹⁶ Vd. artigo 6.º da LTFP.

¹⁷ Vd. artigo 8.º da LTFP.

¹⁸ Cfr. Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, e subsequentes alterações.

¹⁹ Vd. artigo 17.º da LTFP.

Sem prejuízo do que antecede, constata-se que o procedimento de recrutamento é mais amplo do que o do próprio concurso que aplica os métodos de seleção e efetua a seleção de candidatos, uma vez que o procedimento se inicia, enquanto procedimento administrativo, com a decisão ou autorização para a abertura do respectivo concurso público (Sousa, 1994: 45). O recrutamento de trabalhadores para o Estado depende de pressupostos que são anteriores ao concurso e que se devem manter após o seu termo, sendo que na abertura de um procedimento de recrutamento têm que estar verificadas, por um lado, (i) as condições objetivas sobre a possibilidades de abertura desse recrutamento, bem como (ii) as condições subjetivas, que respeitam aos requisitos que os candidatos devem reunir para serem opositores a respectivo concurso (Neves, 2013: 11).

II.3. O procedimento de recrutamento para o exercício de funções públicas

O conceito de recrutamento consiste no conjunto de procedimentos que visa atrair candidatos potencialmente qualificados, integrando o processo de seleção do pessoal, enquanto conjunto de operações enquadradas no processo de recrutamento e que permite avaliar os candidatos. Deste modo, o procedimento de seleção deve ser rigoroso, aplicando provas de exigência suficiente que permitam recrutar os candidatos mais capacitados, munido de um elevado grau de transparência, e que possibilite afastar a interferência de clientelas ou de favoritismo de candidatos. A pluralidade de candidatos ao procedimento de recrutamento justifica a necessidade deste ser capaz de transmitir essa isenção e imparcialidade ao longo das suas diversas fases.

Conforme referido anteriormente, saliente-se que o conceito de recrutamento abarca apenas uma fase do procedimento concursal desenvolvido para o preenchimento de postos de trabalho que se encontram vagos, integrando o processo de seleção do pessoal – conjunto de operações enquadradas no recrutamento e que permite avaliar os candidatos.

Para além da necessária observância do cumprimento dos normativos legais especialmente aplicáveis aos procedimentos de recrutamento, deve ainda ser garantido a qualquer cidadão, escrutinar toda a atividade administrativa e, neste caso, os procedimentos concursais. Por outro lado, a transparência do procedimento de recrutamento tem que ser

compensada com a necessidade de salvaguardar a identidade e os dados pessoais dos candidatos, enquanto direito fundamental e de personalidade do cidadão.

Neste sentido, é necessário que os processos de recrutamento e seleção integrem uma política ética elevada (Soares, 2008: 138), de modo a garantir, efetivamente, a concretização, em condições de igualdade, do direito constitucional de acesso ao emprego público (artigo 47.º da CRP). A adoção das melhores práticas de publicidade dos atos e das fases do procedimento de recrutamento promovem a concretização dos direitos e garantias dos administrados (artigo 268.º da CRP) e priorizam o “merit system”, em detrimento da cultura de “patronage”.

Assim, tendo em conta as exigências constitucionais para o desempenho de funções públicas, foi determinada a necessidade da previsibilidade de um procedimento concursal que, de forma transparente, garantisse a concretização do princípio constitucional de acesso à função pública. Sucintamente, os concursos públicos de recrutamento de trabalhadores devem observar os princípios jurídicos subjacentes à atividade administrativa, sendo que, neste caso específico, merecem especial relevância:

- a) O princípio da legalidade (artigo 3.º do CPA) – os órgãos da AP, enquanto entidades contratantes, atuem em obediência à lei e ao direito, em razão da regra geral de precedência (Andrade, 1992: 14), tendo por objetivo a prossecução do interesse público e dos seus fins. Este é um princípio básico do Direito Administrativo e estruturante da atividade da AP, sendo que a violação dos demais princípios representa sempre a violação do princípio da legalidade (Sousa, 1994: 37);
- b) O princípio da igualdade (artigo 6.º do CPA) - significa que as entidades contratantes devem tratar todos os candidatos de forma objetiva, não podendo privilegiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de algum dever. Refira-se, a este propósito, que o princípio da igualdade está relacionado com o princípio da imparcialidade (artigo 9.º do CPA), na medida em que, enquanto a violação do princípio da igualdade pode não ser necessariamente intencional, a violação do princípio da imparcialidade, por favoritismo ou discriminação, tem sempre subjacente a intenção desse tratamento diferente (Sousa, 1994: 37);

- c) O princípio da participação (artigo 12.º do CPA) - é assegurado o acesso à informação por parte de todos os cidadãos (candidatos) no processo de decisão, dando-lhes a conhecer todos os instrumentos necessários à promoção da boa administração, no sentido de desburocratizar este procedimento. A participação dos particulares pretende assegurar o melhor conhecimento possível da realidade por parte de quem decide e facilitar a boa execução e implementação das decisões (Sérvulo Correia *apud* Botelho *et al.* 2002: 122);
- d) O princípio da administração aberta (artigos 17.º e 18.º do CPA) - os candidatos têm o direito de acesso a todos os documentos do procedimento. Todavia, este direito deve ser articulado com o princípio da proteção dos dados pessoais e de matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas. Este princípio tem que ser compreendido conjuntamente com o princípio da transparência, na medida em que é essencial a adequabilidade da publicidade dos atos e evitada a subjetivação de tratamento entre candidatos.

Face ao que antecede, a transparência constitui uma das principais justificações do concurso público, assegurando a sua publicitação desde a manifestação da intenção do Estado em recrutar pessoal, bem como de todos os passos dados até esse fim estar concretizado (Sousa, 1994: 62-63).

Neste contexto, atento o impacto e a relevância do procedimento de recrutamento de recursos humanos na AP, afigura-se conveniente apreciar este regime na vertente do cumprimento das exigências de transparência e no sentido da concretização do princípio constitucional de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, tendo presente que uma liberdade sem garantias de igualdade é uma liberdade cerceada (Neves, 2009: 177).

Não obstante o que antecede, ressalve-se que o presente estudo cinge-se ao âmbito do recrutamento de trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas, encontrando-se excluídos desta apreciação quer o recrutamento de trabalhadores para as carreiras especiais, em que o vínculo de emprego se constitui por nomeação, quer para cargos dirigentes, que são exercidos em regime de comissão de serviço e obedecem a um regime especial de recrutamento.

II.3.1. A regulamentação do procedimento concursal para o exercício de funções públicas

A principal referência legal no âmbito da regulamentação dos procedimentos concursais na AP é a Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, que visou a consagração dos *“princípios constitucionais e legais da liberdade de candidatura, da igualdade de condições e da igualdade de oportunidade para todos os candidatos, bem como da imparcialidade e isenção da composição do júri”*. Este normativo decorreu da revisão do regime jurídico-laboral dos trabalhadores do Estado, através da publicação da Lei de Vínculos Carreiras e Remunerações (LVCR) e do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), e teve em vista a reformulação da ótica da gestão dos recursos humanos, passando esta a basear-se na ocupação de postos de trabalho.

A Portaria de recrutamento visou a harmonização de definições e conceitos e a sistematização do procedimento, em consonância com as alterações trazidas pela revisão legal dos diplomas que passaram a reger a relação jurídica de emprego público, bem como a adaptação à nova perspetiva de ocupação de postos de trabalho, por oposição ao modelo de emprego, em sentido tradicional, provido por nomeação.

O modelo vocacionado pela perspetiva de posto de trabalho promove, em abstrato, a adequação contínua do mapa de pessoal às efetivas necessidades das organizações, à responsabilização pelos resultados, à implicação alargada dos recursos humanos na resolução dos problemas da entidade em que se encontram integrados e, por conseguinte, a um modelo de organizacional antropocêntrico (Madureira, 2000: 207-210). Neste âmbito, é necessário que cada organismo público elabore uma previsão dos recursos humanos necessários à prossecução e à realização das suas atribuições, determinando a quantidade de elementos que necessita e as respetivas características, através do adequado mapa de pessoal (Moura, 1999: 58), sendo esse aprovado conjuntamente com a proposta de orçamento.²⁰ Porém, a concretização do modelo de distribuição de recursos por postos de trabalho tem-se revelado de difícil implementação, uma vez que os mapas de pessoal, enquanto importante instrumento de planificação da atividade, não consideram, em regra, taxativamente, a caracterização do posto de trabalho e nem, muitas das vezes, a área de

²⁰ Cfr. artigo 29.º da LTFP.

formação adequada para o exercício de determinadas funções, factualidade que prejudica o bom desenvolvimento dos procedimentos concursais de recrutamento.

II.3.2. A transparência e a publicidade no âmbito do procedimento de recrutamento

Como refere Caupers (2002: 97-98), o culto do segredo, fundamentado na concepção burocrática de Weber, como domínio do saber profissionalizado, somada a uma visão autoritária da AP, ao mesmo tempo que garantia a racionalidade da decisão e a excluiu-a de influências indevidas, fomentou o sigilo e a opacidade da atividade administrativa e designadamente, do procedimento concursal de recrutamento. Neste sentido, e considerando as características do provimento de cargos públicos durante séculos, estimulado pelo “patronage”, pela herança e pela compra de cargos, a questão da transparência dos procedimentos de recrutamento para o exercício de funções públicas não era colocada.

Neste contexto, e tentando identificar, no tempo, o início da preocupação com a transparência, importará sempre referir que foi na Suécia, com a lei de imprensa de 1766, que surgiram as primeiras indicações neste sentido. Esta consagração legislativa decorreu do facto do partido político no poder ter estado, durante trinta anos, na oposição, pelo que, atenta a dificuldade no acesso à informação durante esse período, decidiu, desde logo, apressar-se à definição de mecanismos de transparência que impenderiam sobre o órgão governativo, considerando que, em breve, regressariam à oposição (Pratas, 2013: 66).

Com a evolução das formas de Estado e a tendência para um acesso mais facilitado aos documentos detidos pela AP, veio-se a comprovar e a reconhecer que o sigilo e a ocultação da atividade administrativa colocava em causa a participação dos cidadãos e, por conseguinte, a legitimidade do exercício do poder do próprio Estado. O surgimento do princípio da transparência administrativa teve assim como principais objetivos (i) evitar interferências e favoritismos, de diversos tipos, que prejudicam a perceção da sociedade sobre a atividade da AP, e (ii) possibilitar o acesso dos cidadãos ao procedimento e aos respetivos elementos documentais.

Em consequência, a transparência dos procedimentos de recrutamento pretende assim chamar os concorrentes e os restantes cidadãos ao processo decisório, tornando-o menos

opaco e mais acessível à sociedade. Neste âmbito, a regulamentação portuguesa consagra, nos artigos 268.º da CRP, 82.º do CPA, bem como na Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto, que regula o acesso aos documentos administrativos, o direito à informação e ao conhecimento dos arquivos e registos administrativos, em razão dos princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da justiça e da imparcialidade inerentes à atividade da AP.

No que concerne à publicidade do procedimento de recrutamento, importa salientar que este é lançado através de aviso de abertura, o qual deve observar, cumulativamente, os meios de publicidade contemplados no n.º 1 do artigo 19.º da Portaria n.º 83-A/2009, sendo assim obrigatória a publicitação pelos seguintes meios:

- a) Na 2.ª série do Diário da República, por publicação integral;
- b) No sítio de internet da bolsa de emprego público (BEP)²¹;
- c) Na página eletrónica da entidade, por extrato disponível para consulta no dia seguinte à publicação do aviso em DR; e,
- d) Em jornal de expansão nacional, por extrato, no prazo máximo de três dias úteis contados da data da publicação do aviso em Diário da República.

Ora, daqui decorre que a publicidade dos atos, enquanto dever para AP, surge como sinónimo de generalidade, sendo que a difusão do aviso de abertura tem um número indeterminável de destinatários. O dever de publicidade representa um corolário do princípio da transparência, (Sousa, 1994: 67) e tem como principal foco evitar que a AP venha a sonegar informações aos destinatários no decurso da tramitação procedimental, omitindo a fundamentação das decisões ou colocando em causa as respetivas regras legais. Em suma, a publicidade administrativa e dos procedimentos concursais pretende garantir a efetivação do princípio da proteção da confiança dos cidadãos (Sousa, 1994: 52) e, concomitantemente, em *ultima ratio*, a observância do princípio da legalidade,

Atenta a interpenetração crescente entre preceitos constitucionais e preceitos de legislação ordinária que determinam a publicidade dos atos e o dever da Administração suscitar a intervenção dos cidadãos, mediante a fundamentação das suas decisões e da

²¹ Base de informação que tem por objetivo divulgar as oportunidades de emprego e de mobilidade geral e voluntária dos recursos humanos na Administração Pública através de suporte eletrónico: www.bep.gov.pt

promoção da audiência dos interessados, afigura-se necessária a apreciação dos principais pilares da transparência administrativa previstos em sede de procedimento concursal de recrutamento.

II.3.2.1. A promoção do acesso à informação

A participação dos cidadãos e, no caso do presente estudo, dos candidatos aos concursos para recrutamento de trabalhadores, apenas pode ser efetiva caso se propicie essa intervenção, através da criação de estruturas de consulta acessíveis e disponíveis a todos. No entanto, a transparência é mais de que uma difusão simples das decisões administrativas, ou seja, a transparência consiste em tornar a administração menos opaca, dissipando o nevoeiro que a encobre e eliminando o silêncio que a protege (Chevallier, 1983: 52), mediante decisões devidamente fundamentadas e racionalmente inteligíveis.

A promoção da democratização das decisões implica que a AP permita o acesso dos particulares à sua atividade, sendo que, nestes casos, os administrados passivos tornam-se cidadãos ativos, em consonância com a concretização do princípio da administração aberta. O direito de acesso à informação procedimental fornece aos cidadãos as ferramentas e os instrumentos necessário para a promoção da igualdade e a afirmação da democracia, no sentido de que esta consiste no “governo do poder visível” ou “do governo do poder público” (Bobbio, 1984: 83). A publicação em jornal oficial ou a obrigatoriedade de notificação dos interessados apresenta-se como uma garantia de promoção do acesso à informação por todos os candidatos.

Saliente-se, ainda, que a obrigatoriedade de publicação em Diário da República ou a publicidade efetuada por outros meios, não visa apenas informar os interessados, mas também provocar e garantir uma especial ponderação e fundamentação da Administração no momento da decisão. Relativamente à publicação dos atos, há quem entenda que esta é um elemento indispensável à própria perfeição – eficácia - do ato, enquanto outros consideram que esta condiciona a existência da estatuição administrativa, colocando em causa a sua validade. Porém, e não sendo esta a sede própria para apreciação desta questão, dir-se-á, em jeito de síntese, que o dever de comunicação não se confunde com o

dever de fundamentação, constituindo-se num dever acessório do ato e não numa condição formal da sua legitimidade (Andrade, 1992: 48-60).

No âmbito da concretização do direito constitucional de acesso à informação por parte dos interessados (n.º 1 do artigo 268.º da CRP), está também consagrado na lei administrativa que os cidadãos que tiverem um interesse direto no processo podem solicitar a consulta de todos os documentos, os quais lhes devem ser entregues no prazo de dez (10) dias a contar da data do pedido, nos termos do artigo 82.º do CPA. O direito de acesso aos documentos e à informação é assim a concretização do direito à informação previsto constitucionalmente.

Em consonância com o previsto na lei constitucional – CRP - e na lei geral administrativa – CPA -, o regulamento da tramitação dos procedimentos de recrutamento prevê que os candidatos podem ter acesso às atas e aos documentos que lhes sirvam de suporte, devendo esta faculdade ser assegurada pelo júri do concurso, no prazo de três dias úteis contados da data da entrada, por escrito, do pedido, conforme previsto na alínea j) do n.º 2 do artigo 22.º da Portaria n.º 83-A/2009.

No tocante ao direito de acesso à documentação administrativa, sublinhe-se que no caso da documentação solicitada não ser enviada ao interessado no período referido, este poderá intentar uma ação de intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidão²², no sentido de assegurar a tutela daquele direito. Por último, e para além da tutela jurisdicional efetiva – direito de acesso aos tribunais – garantida pelo direito da referida ação judicial, o candidato pode ainda apresentar – enquanto garantia administrativa -, reclamação junto da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA)²³.

²² Nos termos dos artigos 104.º e seguintes do Código do Processo dos Tribunais Administrativos, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro.

²³ É uma entidade administrativa independente, que funciona junto da Assembleia da República e tem como fim zelar, nos termos da Lei, pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa, nos termos da Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto.

II.3.2.2. O dever de fundamentação

A fundamentação dos atos administrativos e, por conseguinte, de todos os atos do procedimento concursal, visam esclarecer o cidadão dos pressupostos que estiveram subjacentes à decisão da Administração. O dever de fundamentação consiste na expressão formal da causa e da origem dos atos administrativos, ou seja, na demonstração das razões de facto e de direito que conduziram ao respetivo ato, o qual deve ser compreendido no contexto jurídico-constitucional em que se desenvolvem as funções da AP (Andrade, 1992: 14).

No procedimento concursal de recrutamento esta fundamentação deve ser expressa através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão, podendo consistir, ainda assim, na mera declaração de concordância com os fundamentos de anteriores pareceres, informações ou dos requisitos consignados no aviso de abertura. Porém, é necessário que essa fundamentação por remissão ou fundamentação “*in aliunde*” garanta que o interessado teve o conhecimento da peça processual para onde se remete a justificação do ato, sob pena de ficar prejudicada a sua validade. Quanto ao teor da fundamentação importa salientar que, quer esta seja expressa, ou efetuada por remissão, deve ser clara, uma vez que a adoção de fundamentos que, por obscuridade, contradição ou insuficiência, não esclareçam, concretamente, a motivação do ato, equivalem à sua inexistência.²⁴ É, assim, pressuposto, para uma fundamentação válida, que essa seja expressa, inteligível e acessível aos seus destinatários, quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos²⁵.

Na verdade, a fundamentação é mais que um elemento da notificação do ato²⁶ ou uma mera formalidade, é uma obrigatoriedade substancial do mesmo, que para além de garantia contenciosa dos administrados visa igualmente assegurar a objetividade e o cuidado na formação da vontade decisória e a transparência da atividade administrativa (Andrade, 1992: 68-69). É por estas razões que nos concursos de recrutamento impende sobre o júri o dever de registo, por escrito, da fundamentação das deliberações tomadas ao longo de todo

²⁴ Cfr. artigo 153.º do CPA.

²⁵ .Vd. n.º 3 do artigo 268.º da CRP.

²⁶ Cfr. alínea a) do n.º 2 do artigo 114.º do CPA.

o procedimento²⁷, de modo justificar e a tornar conhecidas as motivações subjacentes às avaliações efetuadas. A obrigatoriedade de fundamentação afigura-se como um instrumento para a concretização do princípio da transparência administrativa, no âmbito dos direitos e garantias dos administrados.

Enquanto elemento integrante dos atos administrativos e de instrumento essencial à promoção da transparência da atividade administrativa, a fundamentação tem, em várias dimensões, diferentes funções (i) pacificação – no sentido de convencer o administrado da “justeza” do ato; (ii) defesa do administrado – dando a conhecer a possibilidade de recurso e quais os meios ao dispor; (iii) controlo interno da AP – por facilitar o controlo da Administração pelos próprios órgãos ou por outros intervenientes administrativos; (iv) clarificação e de prova – fixando qual o significado que a Administração atribuiu às provas e demonstrando o respetivo iter cognoscitivo que levou àquela decisão; (Rui Machete, *apud* Botelho, 2002: 124) (v) democrática – por dar a conhecer aos administrados as razões da sua atuação concreta; e, (vi) promoção da boa administração – no sentido de que a obrigação de fundamentação conduz a que a Administração necessite de averiguar e apreciar todos os elementos carreados ao processo, com vista à tomada da melhor decisão²⁸.

Face ao que antecede, a fundamentação representa uma complexidade funcional que denota três finalidades principais (Andrade, 1992: 78-79):

- a) A melhoria da qualidade e legitimidade da decisão administrativa, através da maior ponderação dos interesses em causa e da racionalidade da decisão no sentido da prossecução do interesse público;
- b) O aperfeiçoamento dos mecanismos para o controlo da legitimidade das decisões administrativas de autoridade, designadamente no que respeita aos seus momentos discricionários, tendo em especial consideração a garantia do exercício efetivo do direito de recurso contencioso;

²⁷ Nos termos do n.º 2 do artigo 23.º da Portaria n.º 83-A/2009.

²⁸ Cfr. Acórdão n.º 594/2008, do Tribunal Constitucional, publicado em Diário da República, 2.ª série — N.º 17 — 26 de Janeiro de 2009.

- c) O alargamento da publicidade administrativa, sobretudo na dimensão informativa e participativa, no plano das relações com os interessados, reforçando a transparência na relação entre a Administração e administrados num Estado de Direito Democrático.

Em síntese, o dever de fundamentação conduz a um estreitamento dos poderes de apreciação discricionária da Administração, sendo que devem considerar-se parciais os atos que manifestamente não resultem de uma exaustiva ponderação de interesses juridicamente protegidos (Sousa, 1994: 59) ou em que AP tenha agido por motivações alheias ao interesse público (Botelho *et al.*, 2002: 95).

II.3.2.3. A audiência prévia

A publicidade dos atos administrativos é importante não apenas para permitir ao cidadão conhecer os atos e os instrumentos jurídicos ao seu dispor para impugnar as decisões administrativas, mas também por se configurar como uma forma de controlo interno da atividade do Estado, na medida em que os organismos públicos supervisionam a atividade dos restantes órgãos ou serviços públicos (Bobbio, 1984: 30).

Na ótica do particular, e excluindo aqui a vertente de controlo interno da AP, a audiência prévia apresenta-se como promotora do controlo das decisões, em momento anterior à sua definitividade, permitindo ao interessado intervir no processo e influenciar a tomada de posição da Administração (Dias e Oliveira, 2004: 189). Atenta a sua relevância, refira-se que o conceito de parte interessada tem vindo a sofrer evoluções, uma vez que, se inicialmente apenas se reconhecia que a parte que tivesse real interesse no procedimento poderia intervir, agora essa possibilidade estendeu-se aos concorrentes (Machete, 1996: 157). Deste modo, a audiência dos interessados realiza-se em momento anterior à definitividade do ato e tem como objetivo a obtenção de uma decisão materialmente correta, que se traduz, sucintamente, pela colaboração, entre o particular e a AP, no sentido da descoberta e prossecução do bem comum (Machete, 1996: 95-96).

Relativamente aos vícios decorrentes da inobservância ou insuficiência da audiência dos interessados, importa ter em atenção diferentes situações, nomeadamente, de (i) omissão da audiência, absoluta ou relativa; (ii) a sua realização defeituosa; e (iii) a de não

consideração posterior da mesma (Machete, 1996: 525-529). Todavia, e independentemente da amplitude da inobservância do direito de audiência prévia, e considerando que este é uma consequência dos princípios do contraditório, da participação e da transparência administrativa, verifica-se que para além de ficar prejudicada a questão da legalidade, *stricto sensu*, do ato, por inobservância de uma formalidade essencial, fica igualmente prejudicada a intervenção do particular o que, por conseguinte, coloca em causa a transparência do procedimento administrativo subjacente à audiência prévia.

No que respeita ao âmbito do procedimento concursal de recrutamento é assim concedido o direito de audição dos interessados no momento de cada ato de rejeição ou reprovação dos candidatos, nomeadamente, (i) da lista de candidatos não admitidos ao concurso (elaborada na sequência da receção das candidaturas e a verificação, por parte do júri, de todos os requisitos de admissão); (ii) da exclusão do concurso decorrente da aplicação de cada método de seleção e (iii) da lista unitária de ordenação final dos candidatos aprovados.²⁹

Esta abertura à participação dos candidatos intensifica e propicia a intervenção dos indivíduos no procedimento (Baptista Machado, 1982 *apud* Machete, 1996: 351) e corresponde à finalidade da audiência prévia no procedimento administrativo, uma vez que esta visa propiciar o exercício do contraditório por parte dos candidatos, possibilitando-lhe contribuir para a racionalidade, eficácia e legitimação da atividade administrativa (Moura, 1999:164), em consonância com a prossecução dos princípios constitucionais e administrativos mencionados *supra*.

II.4. Breve referência ao recrutamento por via do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP)

O acesso à função pública faz-se por via de procedimento concursal, conforme previsto constitucionalmente e nos termos regulados na Portaria n.º 83-A/2009. Pese embora o referido, afigura-se de todo conveniente salientar que, para além deste regime geral, o CEAGP constitui-se como uma via alternativa³⁰ de ingresso nos quadros de pessoal da AP.

²⁹ Cfr. artigos 33.º e 36.º da Portaria n.º 83-A/2009.

³⁰ Cfr. artigo 39.º da LTFP.

No entanto, e ainda que se admita, desde logo, que este curso é uma forma de recrutamento paralela ao regime geral, é importante também ressaltar que esse acesso é efetuado mediante concurso e que observa todos os preceitos constitucionais e administrativos inerentes aos procedimentos de seleção de recursos humanos na AP. Assim, na verdade, cabe referir que esta é uma via de recrutamento alternativa ao regime geral, na medida em que o processo de seleção de trabalhadores e a formação inicial fica sob alçada de uma entidade especializada, distinta do organismo público que identifica a necessidade e dispõe da vaga para a futura integração do trabalhador.

Sucintamente, o CEAGP consiste numa formação generalista, de nível avançado, em gestão pública, e que visa uma aquisição de conhecimentos e ferramentas essenciais ao desenvolvimento de competências para o exercício de funções técnicas superiores na AP, facilitando a integração do trabalhador no seio da AP e contribuindo para a promoção de eficiência e eficácia do organismo recetor.

Conforme referido anteriormente, o recrutamento por via do CEAGP é regulado em regime jurídico próprio, excluído do regime geral de recrutamento, sendo que o acesso a este curso é, igualmente, efetuado mediante a prestação de provas - prova escrita de conhecimentos e entrevista profissional de seleção -, o que garante, desde logo, a concretização do princípio da imparcialidade e da igualdade de oportunidades no acesso à função pública entre todos os candidatos.

Quanto ao procedimento, sublinha-se que o recrutamento de trabalhadores, mediante o recurso a formandos do CEAGP, enquanto modalidade de seleção de Técnicos Superiores, permite remeter para o INA todo o procedimento de seleção e formação inicial,³¹ sendo que a entidade pública que identificou previamente a necessidade do reforço, bem como a existência da respetiva vaga, fica dispensada da abertura do procedimento de recrutamento.

Como principal vantagem para a AP, realça-se o facto de, ao contrário dos demais recrutamentos, o CEAGP fornecer ao trabalhador, em momento anterior ao início das suas funções, todo um quadro teórico-prático alargado de competências relativas à gestão e administração pública e, ainda, de dispensar o organismo público, que identificou

³¹ Vd. Regulamento n.º 620/2016, publicado em Diário da República, 2.ª série — N.º 124 — 30 de junho de 2016 e Portaria n.º 213/2009, de 24 de fevereiro.

previamente a necessidade, da abertura de um procedimento concursal específico para o recrutamento de trabalhadores, evitando a alocação de meios físicos e humanos para o efeito, promovendo ainda uma maior eficiência do respetivo procedimento.

Em suma, e apesar do acesso à função pública por via do CEAGP constituir uma alternativa ao procedimento concursal geral, mantém-se todo o argumentário aduzido anteriormente, no sentido do dever de fundamentação dos atos e da sua adequada publicidade, tendo em vista a promoção da participação dos candidatos e, em primeira linha, a transparência do recrutamento na AP.

CAPÍTULO III – O RECRUTAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROPOSTAS DE PROMOÇÃO DE TRANSPARÊNCIA

Um dos problemas da burocracia centralizada é que as pessoas são colocadas nestas rígidas categorias, a legislação restringe-as, as regras de processo amarram-nas, os organigramas limitam-nas às velhas formas do passado. Com o tempo, a mensagem que os funcionários recebem passa a ser esta: não tentem fazer nada de novo. Não tentem transformar as formas de atuação estabelecidas; não tentem adaptar às novas circunstâncias os problemas da vossa repartição ou serviço; porque irão meter-se em sarilhos se tentarem fazer as coisas de forma diferente.

(Al Gore, 1996: 162)

A atividade da AP e dos seus agentes defrontam-se como uma constante crise de legitimidade e imagem, colocando em causa as medidas promovidas pelo Estado, pelo que implicando um papel mais ativo de todas as partes, num sentido de colaboração mais estreita. A acrescer, as imposições legais e orçamentais que impendem sobre os Estados, decorrentes da recessão económica conjuntural e da crise de receita fiscal, exigem medidas rigorosas de contenção da despesa pública. Em consequência, discute-se, muitas vezes, a redução dos recursos humanos da Administração, quando, em boa verdade, a questão central reside numa gestão adequada da competência e da distribuição etária e geográfica dos trabalhadores (Gomes, 2002: 327).

Neste contexto, a elaboração de propostas de alteração ao *status quo* da Administração e a implementação de medidas exigem um conhecimento aprofundado da AP, bem como das suas limitações (Bilhim e Neves, 2003: 75), designadamente, no que respeita ao nível das dificuldades dos procedimentos existentes e das necessidades atuais. Além do mais, a prossecução do interesse público está naturalmente relacionado com o princípio da boa administração (Sousa, 1994: 39), pautando-se a atividade da AP por critérios de eficiência, economicidade e celeridade, com vista à desburocratização e aproximação dos serviços às populações (artigo 5.º do CPA). Saliente-se que quando se alude aos conceitos de desburocratização e simplificação tal implica o respeito e a observância das garantias dos particulares e, mais em concreto, dos seus direitos de defesa (Botelho *et al.*, 2002: 142).

A democratização administrativa, através da mobilização e participação dos cidadãos nas decisões administrativas, representa um importante caminho a ser prosseguido pela AP, de modo a maximizar o envolvimento do cidadão e a promover o “commitment” dos trabalhadores em funções públicas e da sociedade nos fins prosseguidos pelo Estado. No entanto, a falta de transparência e o sigilo, ainda muito característicos na AP, dificultam o diálogo entre o Estado e os cidadãos, aumentando a insatisfação pelos serviços prestados e colocando em causa a imagem geral das entidades públicas (Moutinho, 2002: 440). Neste sentido cumpre à gestão pública procurar na lei, no Direito e em novas práticas de governação os princípios e os remédios para ultrapassar o momento de descrédito que assola a “perceção” de falta de transparência dos procedimentos concursais de recrutamento na AP. As necessidades de melhoria da performance e de eficiência, bem como as questões éticas no seio do Estado surgem como elementos principais para que se busquem novas soluções, que consigam trazer os resultados que a AP pretende e que a sociedade civil espera.

A transparência dos procedimentos concursais apresenta-se como uma característica fundamental para o exercício de funções públicas, independentemente da modalidade do vínculo emprego, da atividade concretamente exercida, da sua duração ou do serviço ou órgão público. Esta exigência decorre do facto do exercício de cargos ou quaisquer outras funções do Estado necessitarem de elevados padrões de imparcialidade, isenção e independência.

No âmbito da promoção da abertura da administração e, designadamente, no sentido da concretização do princípio constitucional de acesso à função pública, considera-se ser de relevar que os procedimentos de recrutamento devem garantir, essencialmente, e ainda que sem prejuízo daqueles inerentes à generalidade da atividade administrativa, dois grandes princípios (Menchero, 2002: 338-339):

- a) O princípio da igualdade, na medida em que devem ficar proporcionadas condições e oportunidades idênticas de acesso e de participação dos interessados, garantindo-se a integridade de todos os documentos relativos ao processo e impedindo qualquer interpretação das regras que determine uma discriminação entre os candidatos. Está subjacente ao concurso público de recrutamento um sistema de *par conditio* entre os

candidatos, desde os atos mais vinculados, até aos que possibilitam uma discricionariedade mais ampla ao júri do concurso, nomeadamente, na margem de fixação de critérios mais subjetivos. Este princípio deve ser entendido não apenas como um princípio de Estado de direito, mas também como um princípio de Estado social (Canotilho, 2003: 430); e

- b) O princípio da transparência, no sentido de garantir uma adequada publicidade da intenção do preenchimento das vagas nos mapas de pessoal da AP e dos respetivos critérios - fixados *a priori* da abertura do concurso - que presidirão à seleção e à classificação dos candidatos. Saliente-se ainda que intimamente conexo com este princípio está o dever de fundamentação que impede sobre o júri do concurso, devendo justificar, racionalmente e de forma clara, todas as suas decisões, tendo em vista a legitimação da sua atividade.

Não obstante a verdade e a aceitação das premissas anteditas, os concursos de recrutamento evidenciam, muitas das vezes, (i) a modelação dos requisitos à situação particular de um candidato - contribuindo para que a seleção não esteja vocacionada para que seja encontrado o melhor opositor ao concurso -, bem como (ii) a falta de tecnicidade ou de especialização dos serviços responsáveis pelos recrutamentos – colocando em causa a observância das regras procedimentais inerentes a estes concursos públicos.

Com efeito, o Estado e, por conseguinte, as instituições públicas, enquanto entidades de recrutamento, devem preocupar-se em criar instrumentos e aplicar as melhores técnicas, no sentido da integração de um eficiente sistema de controlo do procedimento de recrutamento e, designadamente, da promoção da sua transparência. Assim, e embora se admita, desde logo, que a promoção da transparência permite a criação de um contexto relacional favorável ao funcionamento da AP, através da participação dos cidadãos nas decisões do Estado, estas medidas, relativas à promoção da transparência, devem também ser compreendidas com instrumentos de gestão e eficiência (Chevallier, 1983: 52).

É necessário fomentar a transparência no exercício de funções públicas e criar relações de compromisso, de diálogo, entre o Estado e a sociedade civil e empresarial, efetivando a responsabilização daqueles que exercem cargos públicos. Como fator motivador para esta mudança, acrescente-se que a qualidade dos serviços tende a emergir em razão da

mobilização e do envolvimento das pessoas que trabalham na organização (Carapeto e Fonseca, 2005: 214) e dos restantes stakeholders.

Portanto, cabendo ao Estado, na sua dimensão garantística do princípio de igualdade de oportunidades e de promoção ética, consideraram-se, no presente estudo, algumas propostas de melhoria do procedimento concursal de recrutamento para o exercício de funções públicas. As medidas que agora se propõem revestem a natureza de contributos de melhoria para a gestão do procedimento concursal, apoiadas, essencialmente, pelo recurso a ferramentas informáticas, no âmbito da Administração eletrónica, com reflexos importantes na transparência administrativa.

Em resumo, pretende-se (i) robustecer as regras de transparência, enquanto princípio racional da publicidade; (ii) promover o escrutínio democrático, salvaguardando, ainda assim, a reserva das pessoas e das organizações; e (iii) tornar mais eficiente o fluxo de informação no processo de seleção de recursos humanos.

III.1. O recrutamento centralizado na Administração Pública

A gestão de recursos humanos no Estado e, designadamente, o momento de recrutamento de novos trabalhadores, configura-se um elemento chave na prossecução da atividade administrativa, na medida em que o principal objetivo é recrutar os candidatos melhor preparados para a boa execução do interesse público e politicamente definido (Moura, 1999:88). Neste contexto, a fase de seleção e ingresso de pessoal para AP merece especial atenção por todos os atores públicos e privados, no sentido de criar as condições ideais à implementação das melhores técnicas de gestão de recursos humanos e recrutamento.

Todavia, e para além do benefício trazido para a AP pelo recrutamento dos melhores candidatos, é ainda necessário que esse mesmo procedimento cumpra, zelosamente, todos os métodos e fases do concurso previstos no procedimento concursal de recrutamento, observando o princípio da legalidade inerente à atividade administrativa, sob pena de, em última instância, ser declarada a nulidade da contratação. Daqui decorre que apenas a adoção de comportamentos sérios e o estrito cumprimento da lei poderão fomentar, a estes procedimentos, a legitimidade democrática e legal que lhes está, por natureza, implícita.

O procedimento concursal deve desenvolver-se de forma aberta e imparcial o que, em determinados casos, parece tal não suceder, na medida em que se verifica uma instrumentalização do procedimento e um amadorismo que impede quer a correta aplicação das normas jurídicas, quer a implementação das melhores práticas de seleção de recursos humanos (Menchero, 2002: 340), facticidade que, quando sucede, prejudica a igualdade de oportunidades e o respeito pelo princípio da imparcialidade da Administração.

As exigências legais e éticas que recaem sobre o procedimento de recrutamento na AP, exige a profissionalização da seleção de trabalhadores, mediante a previsão de departamentos do Estado especializados na seleção dos melhores candidatos (Gomes, 2002: 328). O desenvolvimento deste processo por técnicos especializados contribui para a melhoria da eficiência da atividade da AP, bem como para uma gestão de recursos humanos integrada. A canalização destes procedimentos para uma única entidade do Estado permite dispensar os recursos que cada organismo normalmente aloca aos processos de recrutamento, para o processo “core” de cada serviço ou órgão da AP, profissionalizando-se, com esta medida, o recrutamento e evitando, o que não tão raras vezes se verifica, o atropelo de normas e preceitos jurídicos inerentes aos procedimentos concursais de recrutamento.

Com efeito, considerado o atual quadro organizacional da AP, a Direção-Geral Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) encontra-se como a entidade melhor preparada para a coordenação deste tipo de procedimentos, uma vez que, desde já,

O INA tem por missão promover o desenvolvimento, a qualificação e a mobilidade dos trabalhadores em funções públicas, através da gestão de competências e da avaliação de necessidades de pessoal face à missão, objectivos e atividades dos serviços públicos e gestão de carreiras, visando a integração dos processos de desenvolvimento organizacional e constituindo-se como referência nacional na área da formação, para os organismos nacionais ou estrangeiros que prossigam fins análogos.

Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 48/2012 de 29 de fevereiro

Acrescente-se que a opção pelo INA decorre do facto de, já no quadro legal atual, este organismo consistir na Entidade Centralizada para Constituição de Reservas de Recrutamento (ECCRC), podendo realizar, periodicamente, ações de recrutamento

centralizado, para toda a Administração Pública, com vista ao preenchimento de postos de trabalho que se encontrem previstos e vagos nos mapas de pessoal de órgãos ou serviços da Administração Pública. Refira-se, no entanto, que, de acordo com a figura da reserva de recrutamento, esta constitui a seleção de um conjunto de candidatos, aprovados, que aguardam ser chamados para serem providos nos respetivos postos de trabalho, conferindo ao candidato um verdadeiro direito subjetivo àquele lugar, e não apenas uma legítima expectativa (Alegre, 1996: 35). Sublinhe-se ainda que o INA pode ser convocado a aplicar métodos de seleção em procedimentos concursais que não estejam sobre a sua alçada, mediante solicitação da entidade na qual esteja a correr o respetivo concurso.³² Em suma, o INA, para além de ECCRC, passaria a entidade centralizada de recrutamento para a AP, ainda que sem prejuízo da colaboração das restantes entidades da AP, mediante a integração de elementos nos júris de concurso.

A proposta ora apresentada implicaria a criação de uma bolsa de peritos, junto do INA, que seria integrada quer por técnicos da entidade coordenadora de recrutamento, quer por outros técnicos da AP, no sentido de promover uma cooperação e responsabilidade partilhada nos procedimentos concursais.

Neste sentido, e ainda que sem prejuízo das especificidades inerentes aos concursos das carreiras especiais, a centralização, num único órgão da AP, das atribuições de coordenação e gestão do procedimento de recrutamento poderia apresentar vantagens no âmbito da gestão de recursos humanos do Estado, em diferentes domínios, possibilitando, designadamente:

- a) Uma política integrada de recursos humanos, na medida em que a mesma entidade fica, concomitantemente, responsável pelo registo das necessidades verificadas nos serviços públicos e pela averiguação da adequação do perfil dos candidatos a cada vaga, tendo uma visão mais abrangente do respetivo contexto;

³² Acrescente-se que estas possibilidades podem ser realizadas tanto no âmbito do recrutamento para carreiras gerais, como para carreiras especiais, desde que tal seja indicado pelo membro do Governo responsável pela área da AP, conforme contemplado no artigo 41.º da Portaria n.º 83-A/2009.

- b) Utilização de técnicas padronizadas por especialistas em recrutamento, tornando os procedimentos mais céleres e dando-lhes mais garantias do cumprimento da legislação aplicável;
- c) Maior garantia de imparcialidade e isenção do júri na seleção dos candidatos, reduzindo o favoritismo e visando a estrita prossecução do preceito constitucional e inerente a todos os procedimentos concursais de igualdade de oportunidades de todos os cidadãos;
- d) Eliminação da duplicação de esforços e/ou atividades repetidas e reproduzidas em várias entidades, otimizando os recursos e aumentando a eficiência dos serviços públicos e, diminuindo o tempo médio dos concursos;
- e) Admissões controladas, em resultado da política integrada de recursos humanos e da visão mais abrangente sobre as reais necessidades dos serviços e organismos públicos;
- f) Redução do custo de recrutamento, decorrente da melhor utilização dos recursos disponíveis, da especialização dos recursos envolvidos nos procedimentos de recrutamento, resultando assim na organização do processo produtivo e da possibilidade da realização de uma economia de escala.

Em síntese, e para além das questões de eficiência conexas com a centralização dos procedimentos de recrutamento numa entidade, esta proposta permite um reforço da neutralidade do júri no recrutamento de novos trabalhadores, afastando-se do interesse privado e alheando-se dos interesses dos concorrentes, promovendo a igualdade de oportunidades e o princípio da imparcialidade, de uma forma preventiva, diminuindo o risco de atuações parciais (Moura,1999: 93).

III.2. A apresentação de candidaturas digitais

O procedimento concursal de recrutamento é publicitado, pela entidade responsável pela sua realização, com menção expressa à forma e prazo de apresentação da candidatura³³. Relativamente à forma de apresentação das candidaturas, verifica-se que estas são,

³³ Cfr. alínea m) do n.º 3 do artigo 19.º da Portaria n.º 83-A/2009.

habitualmente, efetuadas por carta, sendo o correio registado, com aviso de receção, o meio mais utilizado.

Deste modo, e apesar da lei não determinar a obrigatoriedade da submissão da candidaturas por via postal, verifica-se que esta é a forma mais comum, sendo que as candidaturas digitais têm, ainda, uma caráter, bastante residual³⁴. No sentido da exceção das candidaturas por via postal, ressalvam-se as candidaturas ao CEAGP³⁵, bem como as candidaturas ao Programa de Estágios Profissionais na Administração Pública Central (PEPAC)³⁶, que são já apresentadas através de formulário eletrónico disponibilizado para o efeito, contribuindo para a eficiência e desmaterialização do procedimento.

A apresentação das candidaturas em papel, por via postal ou mediante entrega pessoal, exhibe, desde logo, aspetos negativos, sendo de salientar, designadamente, os seguintes:

- a) Acréscimo de encargos para a entidade pública – decorrente da logística e dos recursos humanos alocados;
- b) Acréscimo de encargos para o candidato – que deriva da necessidade de impressão, em papel, de todos os documentos e pelos subsequentes custos de envio postal, ou mesmo pela entrega desses elementos em mão, junto da entidade contratante;
- c) Aumento dos tempos do procedimento de recrutamento, atendendo aos períodos de latência decorrentes de entrega do correio;
- d) Potencialização situações de extravio ou perda de correspondência;
- e) Impossibilidade de padronização da forma e disposição das informações constantes das candidaturas.

Ademais, para além dos custos financeiros dos procedimentos de recrutamento com a alocação de recursos humanos, instalações e outros consumíveis (vg. papel, tinteiro, entre outros) verificam-se ainda outros custos, muitas vezes não contabilizados, decorrente da

³⁴ Sublinhe-se que no sentido da possibilidade de candidaturas eletrónicas foi publicado, no corrente ano, o Aviso n.º 9195/2016 - Diário da República, 2.ª série — N.º 141 — 25 de julho de 2016, relativo ao preenchimento de 20 postos de trabalho, previstos e não ocupados, da categoria de segundo-verificador superior, da carreira de técnico superior aduaneiro, do mapa de pessoal da Autoridade Tributária e Aduaneira.

³⁵ Cfr. artigo 39.º da LTFP.

³⁶ Cfr. artigo 3.º da Portaria n.º 175/2015 de 12 de junho.

delonga dos respetivos procedimentos que não se compadecem com as necessidades urgentes de reforço de pessoal dos serviços e órgãos públicos.

Assim, a possibilidade do candidato se apresentar a concurso mediante o envio de uma candidatura digital representa um importante instrumento na promoção da eficiência do procedimento de recrutamento, na medida em que permitiria a libertação de meios técnicos e humanos do organismo que recruta, bem como do próprio júri, para as atividades em que a intervenção pessoal se afigure, efetivamente, como imprescindível. Saliente-se, neste sentido, que a apresentação da candidatura digital não coloca em causa a necessidade de apreciação casuística e *a posteriori* da veracidade dos documentos e de todos os elementos necessários para a formalização da relação jurídica de emprego público com o respetivo aspirante a trabalhador em funções públicas.

Com vista à implementação da proposta agora sugerida, crê-se que a mesma encontra acolhimento através da extensão da página da BEP – *“enquanto base de informação que visa simplificar e agilizar a divulgação dos processos de recrutamento e de mobilidade dos recursos humanos da Administração Pública”*³⁷, – mediante a criação de formulário próprio para submissão de candidaturas aos procedimentos que se encontram publicados neste sítio de internet. Em síntese, esta proposta não implica a criação de novas plataformas informáticas, nem um investimento acrescido do Estado, mas, tão-só, a adaptação de uma ferramenta já existente, que permite clamar pelo cidadão, no papel de opositor a um concurso público, de uma forma mais ativa ao procedimento de recrutamento e, concomitantemente, numa melhoria da eficiência deste procedimento.

III.3. Disponibilização de currículo atualizado na BEP

A publicidade do currículo profissional apresenta-se como uma importante ferramenta, tanto na ótica do trabalhador, na procura de emprego, como na ótica da entidade empregadora, enquanto elemento fulcral na análise do percurso profissional e académico dos candidatos. A disponibilização de currículo profissional, através de uma plataforma informática que

³⁷ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 78/2003, de 23 de abril, alterado pelos Decreto-Lei n.º 40/2008 de 10 de Março e Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

permita controlar a data de inserção dos dados e a veracidade das informações prestadas, fomenta, o escrutínio público, ainda que o mesmo deva ser reservado às partes interessadas, nomeadamente, ao candidato e às entidades públicas para as quais este tenha demonstrado interesse em candidatar-se e tenha autorizado a consulta desse documento digital.

A extensão da BEP, mediante a criação de um espaço próprio para que o candidato mantenha o seu currículo atualizado, facilita a mobilidade e a gestão dos recursos humanos, permitindo uma consulta célere do perfil dos candidatos que se mostrem disponíveis para determinada vaga de emprego. A publicidade eletrónica do currículo, ainda que limitada às entidades para as quais o candidato deu o seu consentimento, padroniza a imagem de apresentação das características profissionais e habilitacionais de todos aqueles que se candidatem a determinados empregos públicos.

Esta proposta vai de encontro ao modelo participativo, em que a Administração é colocada perante a necessidade de adotar práticas de coordenação efetiva, num contexto de partilha de informação, de modo a facilitar e mediar as relações de interdependência sistémica entre atores (Pratas, 2013: 63). Em consequência, a transparência da candidatura e da seleção de recursos humanos na AP sai reforçada, na medida em que, e desde que garantida a salvaguarda da reserva da vida privada de cada trabalhador, permite uma maior troca de informação entre os interessados (Administração e cidadãos).

III.4. Publicidade das atas e das restantes peças processuais do procedimento concursal

A qualidade da informação publicitada e a transparência dos atos da AP reforçam os valores implícitos no Estado de Direito e reduz as probabilidades de uma utilização arbitrária do poder discricionário, sendo o conhecimento dos documentos administrativos essencial para o controlo da legalidade das decisões (Neves, 2013: 112). Neste contexto, e considerando as prerrogativas de avaliação detidas pelo júri, emitindo juízos técnicos, mediatizados por critérios objetivos, mas extrajurídicos, e atento o interesse público na escolha dos candidatos mais adequados entre os mais habilitados (Neves, 1999: 167-168) é necessário que essa fundamentação seja do conhecimento geral.

No âmbito do livre acesso à documentação administrativa, o legislador determinou que nos procedimentos concursais de recrutamento as deliberações do júri devem ser fundamentadas e registadas por escrito, podendo os candidatos ter acesso às atas e a todos os documentos relativos ao respetivo procedimento, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º da Portaria n.º 83-A/2009. Acrescente-se que as atas das reuniões do júri constituem uma peça essencial de todo o processo do concurso, sendo um registo da atividade e de fundamentação do júri, bem como numa perspetiva de fornecer todos os elementos necessários a serem apreciados para a entidade que venha a decidir um eventual recurso (Alegre, 1996: 30-31).

A possibilidade de acesso a todos os atos do concurso, por parte dos interessados, deve ficar desde logo prevista no aviso de abertura do concurso, dando-se assim a conhecer essa faculdade a todos os interessados, enquanto condição essencial ao exercício de uma cidadania participativa (Pratas, 2013: 87). A disponibilização da informação por parte da AP pretende demonstrar, desde logo, a correção jurídica e a racionalidade da decisão, evitando-se uma atitude de desconfiança e preconceito sobre a atividade administrativa.

A disponibilização dos documentos concursais tem várias dimensões garantísticas, permitindo, designadamente, (i) efetivar a publicidade geral dos procedimentos de recrutamento; (ii) dar a conhecer a possibilidade de impugnação administrativa e judicial por parte dos interessados; e (iii) concretizar o interesse público de transparência e mérito do recrutamento.

No entanto, e não obstante a possibilidade legal concedida a todos os candidatos de um procedimento concursal, verifica-se que são raras as vezes em que os candidatos solicitam estes documentos, em resultado do desconhecimento existente sobre todas as garantias relativas (i) à tramitação do procedimento do concurso – garantia de acesso ao processo de concursos -, bem como (ii) das garantias administrativas impugnatórias. Em resultado, apenas a concretização de uma efetiva publicidade dos documentos relativos ao recrutamento permitem concretizar o dever de colaboração que impende sobre a AP (Machete, 1996: 397).

Face ao que antecede, propõe-se que toda a informação relativa aos concursos devem ser publicados, automaticamente, sem haver a necessidade de solicitação por parte dos

candidatos. Apenas uma iniciativa de publicidade com natureza na própria AP fomenta uma verdadeira transparência da atividade administrativa, reforçando a confiança dos cidadãos e diminuindo eventuais situações de litígio entre as partes causada, na maioria das vezes, pelo culto do sigilo, à moda burocrática, ainda vigente no seio de muitos órgãos e serviços públicos.

III.5. Assinatura digital em todos os documentos concurso

Os atos e deliberações do júri devem ser fundamentados e registados em ata devendo ser assinados por todos seus membros,³⁸ sendo a respetiva assinatura o elemento conferidor da sua validade e eficácia. Considerando que, tal como qualquer outro documento particular ou público, as atas lavradas apenas se consideram válidas quando assinadas pelos seus intervenientes, há que lhes conferir a máxima garantia de fiabilidade e integridade. De igual modo, refira-se que também outros atos relativos ao concurso, em que são chamados a intervir outros agentes que não sejam membros do júri (v.g. técnicos que efetuam a entrevista de avaliação de competências e exames médicos³⁹), devem ser assinados pelos respetivos técnicos.

Neste contexto, e sendo que as assinaturas ou certificados digitais oferecem garantias sobre a validade, autenticidade e integridade dos documentos digitais e de todos os seus elementos, designadamente, no que se refere às datas da sua elaboração e do respetivo conteúdo, propõe-se que todos os documentos sejam assinados digitalmente, no sentido de conferir maior transparência ao procedimento inerente ao recrutamento de trabalhadores. A aposição da assinatura digital nos documentos confere-lhes uma maior credibilidade para os seus destinatários, no sentido de que fica garantida, tal como nas assinaturas manuais, a sua autenticidade, mas reforçando-lhe a fiabilidade quanto à sua integridade, uma vez que fica impedida (ou mais dificultada) qualquer alteração ou adulteração.

Acrescente-se que esta medida deve ser compreendida no âmbito da concretização princípios aplicáveis à administração eletrónica (artigo 14.º do CPA), considerando que os meios eletrónicos utilizados pela AP devem garantir a disponibilidade, o acesso, a

³⁸ Cfr. artigo 23.º da Portaria n.º 83-A/2009.

³⁹ Cfr. artigo 12.º e 16.º da Portaria n.º 83-A/2009.

integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação. Para além disso, e fazendo-se aqui uma gestão integrada do procedimento de recrutamento e das propostas agora apresentadas, a assinatura ou certificado digital conferem a máxima fiabilidade do documento através de uma mera consulta informática às atas disponibilizadas na página da BEP, conforme proposta referida no ponto III.4.

Em síntese, pretende-se garantir que nenhum obstáculo ou atrativo seja introduzido nas regras constantes do aviso de abertura e do concurso, que, eventualmente, possam distorcer os respetivos resultados e, por conseguinte, prejudicar a concretização do princípio da igualdade entre candidatos (Sousa, 1994: 49).

III.6. Considerações finais sobre a implementação das propostas apresentadas

Do estudo efetuado constatou-se que as novas tecnologias e a adaptação das ferramentas já existentes no seio da AP apresentam-se como elementos críticos para a reorganização do Estado, na medida em que têm um papel fundamental na modernização, inovação, transparência, eficiência, eficácia, qualidade e na participação dos cidadãos nas várias áreas da AP.

Considerando que a participação sem informação adequada não é credível nem eficaz, mas meramente ritual e consumidor de energias (Machete, 1996: 398), considera-se oportuno repensar o procedimento de recrutamento, enquanto concretização e substantivação da garantia da liberdade e igualdade no acesso ao exercício de funções públicas (Neves, 1999: 152).

As propostas agora sugeridas, embora representando, em abstrato, uma importância substancial na melhoria de eficiência do procedimento de recrutamento na AP e, fundamentalmente, na promoção da transparência da seleção de trabalhadores para o exercício de funções públicas, não são definitivas, nem se esgotam no presente trabalho projeto, carecendo da continuação e aprofundamento de estudos.

Destarte, com vista ao robustecimento e à consistência destas propostas, afigura-se importante um maior escrutínio das partes interessadas, designadamente, dos organismos públicos e dos seus trabalhadores, por forma a catalisar o debate para a melhoria e

aperfeiçoamento das propostas aqui apresentadas e da sua adequação às especificidades e heterogeneidade do setor público, tendo por fim último, a melhor abordagem à mudança.

CONCLUSÃO

Conforme se tentou contemplar na apreciação desenvolvida, o papel e as exigências que impendem sobre aqueles que desempenham funções públicas evoluíram e continuam a progredir em razão das circunstâncias de tempo e de lugar em que os trabalhadores se encontram integrados. A previsibilidade do comportamento do funcionário burocrata que se baseava na observância, acrítica, dos procedimentos delineados superiormente, deixa de fazer sentido, exigindo-se agora que este passe a ser parte integrante da máquina, contribuindo para a satisfação dos cidadãos, influenciando ainda, decorrente do seu conhecimento e experiência, na própria decisão política.

Acompanhando as teorias da gestão pública, fica evidenciado que o papel desempenhado pelo funcionário não é unidimensional, exigindo uma adaptação constante, ainda que limitada ao âmbito do princípio da legalidade, à estrita prossecução do interesse público e à elevada exigência ética. Deste modo, são estas condicionantes, introduzidas pelo poder político, na definição interesse público, pelo legislador, através da definição de conjunto de princípios legais, que limitam o poder discricionário da Administração, e pelas expectativas criadas na sociedade, que é exigido ao funcionário público um comportamento profissional e adequado às necessidades coletivas previamente identificadas, sem prescindir do caráter de inovação que carece introduzir na atividade administrativa.

Ora, não se pretendendo aqui nas conclusões fazer uma repetição do trabalho elaborado, importa referir que atendendo à importância que os trabalhadores em funções públicas representam na prossecução do interesse público que impende sobre o Estado, deve o modelo de recrutamento de trabalhadores basear-se, conforme preconizado por Weber, num modelo de meritocracia, em que premeie aqueles que demonstrem as competências adequadas ao exercício de funções públicas. O modelo de recrutamento, para além de conseguir recrutar os melhores técnicos, deve possibilitar a seleção dos candidatos que consigam demonstrar as competências sociais necessárias ao exercício dos diferentes papéis inerentes à atividade do funcionário público contemporâneo.

Destarte, é neste sentido, que se pretende incrementar no procedimento concursal de recrutamento, algumas medidas, com vista a elevar a qualidade da Administração Pública, reforçando o Estado de Direito Democrático, reduzindo as probabilidades de uma utilização

arbitrária do poder discricionário, através da promoção da fundamentação das decisões e da garantia de acesso dos cidadãos aos documentos administrativos.

Neste contexto, atenta a centralidade da questão da transparência administrativa, apresentam-se propostas de melhoria do procedimento de recrutamento, visando, no essencial, aperfeiçoar o direito de acesso à informação administrativa, a fundamentação dos atos e, por último, garantir que o interessado consegue aceder, de forma inteligível e não onerosa, à informação que se afigure bastante para a compreensão da vontade decisória repercutida no respetivo ato.

Com efeito, o atual contexto social e financeiro que impende sobre os Estados exige que o concurso público de recrutamento preveja os mecanismos suficientes de transparência, mediante o aproveitamento das oportunidades criadas pela difusão e utilização das novas tecnologias, tornando a informação mais objetiva e próxima do cidadão.

Ademais, atenta a necessidade de promover a máxima exigência no exercício da atividade administrativa, pretende-se adequar e profissionalizar o procedimento de recrutamento, potenciando a sua eficiência, eficácia e economia, garantindo o recrutamento dos candidatos mais adequados e, concomitantemente, fomentando o escrutínio da sociedade civil e dos diversos atores nacionais e internacionais.

É por se considerar imperioso que AP prossiga, sempre, e com a máxima diligência, o provérbio da Roma Antiga: “*À mulher de César não basta ser honesta, deve parecer honesta*”, que se apresentam as medidas constantes deste estudo, no sentido de potenciar a transparência do procedimento de recrutamento de trabalhadores para o exercício de funções públicas, garantindo a participação do cidadão, em conjunto com o Estado, na gestão da *res publica*.

FONTES

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Portuguesa
- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova o Código do Procedimento Administrativo
- Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, que aprova a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
- Portaria n.º 83-A/2009, de 22 de janeiro, que regulamenta a tramitação do procedimento concursal
- Lei n.º 66-B/2007 de 28 de Dezembro, que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública
- Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, que aprovou o Código do Procedimento Administrativo (revogado)

OUTRAS FONTES

Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 14 (2016), da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado em 09-08-2016. Disponível em: http://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/BOEP14/DGAEP-DEEP_BOEP14_junho2016.pdf

OCDE (2015), Government at a Glance 2015, consultado em 06-09-2016. Disponível em: http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/4215081ec022.pdf?expires=1476657896&id=id&ac_cname=guest&checksum=75B32591DA556C071BACB2863C92071B

Ferraz, David (2013), O sistemas de emprego público no contexto da evolução dos modelos de Estado e Administração. Regimes de emprego público na Administração Pública, (online), consultado em 02-06-2016. Disponível em: <http://www.algebrica.pt/Arquivo/Newsletters/eap/287/index.htm>

Orçamento cidadão – Orçamento do Estado 2015, Ministério das Finanças (online), consultado em 19-09-2016. Disponível em: http://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2015/OCid_2015.pdf

Relatório do Orçamento do Estado de 2016, Ministério das Finanças (online), consultado em 17-10-2016. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/OEpagina.aspx?Ano=2016&TipoOE=Proposta+de+Or%u00e7amento+do+Estado&TipoDocumentos=Lei+%2f+Mapas+Lei+%2f+Relat%u00f3rio>

Síntese estatística do emprego público do 1.º trimestre 2016, da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado em 08-08-2016. Disponível em: http://www.dgaep.gov.pt/upload/DEEP/SIEP2016/DGAEP-DEEP_SIEP_2016T1_16052016.pdf

Síntese estatística do emprego público do 2.º trimestre 2016, da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (online), consultado em 02-09-2016. Disponível em: http://www.dgaep.gov.pt/upload//DEEP/SIEP2016/DGAEP-DEEP_SIEP_2016T2_12082016.pdf

SITES CONSULTADOS

<https://www.bep.gov.pt>

<http://www.dgaep.gov.pt>

<https://www.ina.pt>

<http://www.oecd-ilibrary.org>

BIBLIOGRAFIA

- Alegre, Carlos (1996), "Regime Jurídico de Recrutamento e Seleção de Pessoal para os quadros da Administração Pública", Coimbra, Almedina
- Alfaia, João (1985), "Conceitos fundamentais do regime jurídico do funcionalismo público", Vol.I, Coimbra, Almedina.
- Al Gore, Albert (cord) (1996), "Da burocracia à eficácia - Reinventar a Administração Pública", Lisboa, Quetzal Editores.
- Almeida, Carlos Ferreira de (2007), "Contratos II, conteúdo, contratos de troca", Coimbra, Almedina.
- Amaro, M. Areias de (1983), "Noções de Administração Pública-2", Lisboa, Plátano Editora.
- Andrade, José Carlos Vieira de (1992), "O dever da fundamentação expressa de atos administrativos", Coimbra, Almedina.
- Antunes, Vera (2010), "O contrato de trabalho na Administração Pública - Evolução, reflexos e tendências para o emprego público", Coimbra, Wolters Kluwer e Coimbra Editora.
- Bilhim, João e Bárbara Neves (2003), "A Avaliação de Desempenho na Administração Pública", Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol. IV, n.º 1 e 2.
- Bobbio, Norberto (1988), "O futuro da democracia, uma defesa das regras em jogo", tradução Marco Aurélio Nogueira, São Paulo, Editora Paz e Terra, consultado em 03-05-2016. Disponível em: <http://www.libertarianismo.org/livros/nbofdd.pdf>
- Botelho, José Manuel Santos, Américo Pires Esteves e José Cândido de Pinho (2002), "Código do Procedimento Administrativo, Anotado e Comentado", 5.ª edição, Coimbra, Almedina.
- Caetano, Marcelo (1994), "Estudos de História da Administração Pública Portuguesa", organização e prefácio de Diogo Freitas do Amaral, Coimbra Editora.
- Caupers, João (1998), "Direito Administrativo", Lisboa, Editorial notícias.
- Caupers, João (2002), "Introdução à Ciência da Administração Pública", Lisboa, Âncora Editora.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (1971), "Direito Constitucional", Coimbra, Almedina.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2003), "Direito Constitucional", 7.ª edição, Coimbra, Almedina.
- Carapeto e Fonseca (2005), Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação 1º Edição, Lisboa, Edições Sílabo, Lda.
- Chevallier, Jacques (1983), "L'administration face au public", in La communication administration-administrés, Paris (online), consultado em 28-04-2016. Disponível em <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/14/chevallier2.pdf>
- Coissoró, Nara (2002), "A produtividade na função pública", em *A Reinvenção da Função Pública*, Lisboa, INA.
- Cruz, José Maria Teixeira (2002), "A influência dos funcionários no processo da decisão política", em *A Reinvenção da Função Pública*, Lisboa, INA.
- DGAP, Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (2000), "O perfil da Administração Pública Portuguesa", Lisboa, DGAP.
- Dias, José Figueiredo e Fernanda Paula Oliveira (2004), Direito Administrativo, 2.ª ed.- reimpressão, Coimbra, Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Gomes, Teresa Salis (2002), "Recrutamento e formação", em *A Reinvenção da Função Pública*, Lisboa, INA.

- Machete, Pedro (1996), “A audiência dos interessados no procedimento administrativo”, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- Madelino, Francisco (Coord.), Juan Mozzicafreddo e Realinho de Matos (2015), “Estudos, Reorganização do Estado e da Administração Pública e a questão dos recursos humanos” (online), consultado em 01-08-2016. Disponível em: http://www.ugt.pt/UGT_Reorganizacao%20do%20Estado%20UGT%202014_13%20jan.pdf
- Madureira, César (2000), “Modelos de organização do trabalho antropocêntricos: barreiras e constrangimentos, em *Moderna Gestão Pública dos meios aos resultados, Acta Geral do 2.º Encontro ina*, Oeiras, INA.
- Madureira, César e David Ferraz (2010), “As configurações político-administrativas e a seleção de dirigentes, o caso da administração pública portuguesa” (online), consultado em 16.07.2016. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/2437/1/n63a04.pdf>
- Menchero, Maria Asensio (2002), “O processo de recrutamento na Administração Pública: avaliação do sistema do método e do procedimento” em *A Reinvenção da Função Pública*, Lisboa, INA.
- Meyers, Marcia K. e Susan Vorsanger (2010), “Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas”, em B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.), *Administração Pública coletânea*, tradução Sonia Midori Yanamoto e Mirian Oliveira, São Paulo, Editora UNESP.
- Monteiro, João Galvão (1999), “Estado Moderno e Guerra: Monopólio da Violência e Organização Militar”, em Maria Helena Coelho e Armando Homem (orgs.), *A Génese do Estado Moderno no Portugal Tardo-Medieval (séculos XIII-XV)*, Lisboa, Universidade Autónoma Editora.
- Moreira, Adriano (1964), “Ideologias Políticas”, Lisboa, Companhia Nacional Editora.
- Moura, Paulo Veiga (1999), “Função Pública – regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes”, 1.º vol., Coimbra, Coimbra Editora.
- Moutinho, José Luíz (2002), “As tecnologias de informação e a reinvenção da Administração Pública” em *A Reinvenção da Função Pública*, Lisboa, INA.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), “Modernização da administração pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001c), “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Neves, Ana Fernanda (1999), “Relação jurídica de emprego público”, Coimbra, Coimbra Editora.
- Neves, Ana Fernanda (2013), “O Recrutamento de Trabalhador Público”, Lisboa, Provedor de Justiça, Divisão de Documentação.
- Novais, Jorge Reis (2006), “Contributo para uma teoria do Estado de Direito do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito”, Coimbra, Coimbra Editora.
- ONU, Department of Economic and Social Affairs (2005), “Unlocking the human potential for public sector performance” *World public sector report 2005* (online), consultado em 06.04.2016. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021616.pdf>

- ONU, The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) (2009), "What is Good Governance?" (online), consultado em 30.06.2016. Disponível em: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- Peters, Guy B. (2009), "Still the Century of Bureaucracy?: The Roles of Public Servants", *Public Policy and Administration* (online), consultado em 26.05.2016. Disponível em: https://www.mruni.eu/upload/iblock/d5d/b.guy_peters_1.pdf
- Peters, B. Guy e Jon Pierre (2010), "Introdução à edição brasileira", em B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.), *Administração Pública coletânea*, tradução Sonia Midori Yanamoto e Mirian Oliveira, São Paulo, Editora UNESP.
- Pitshas, Rainer (2001), "Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal", em Juan Mozzicafredo e João Salis Gomes (orgs.), *As Administrações Públicas europeia e americana na atualidade e o modelo alemão*, Oeiras, Celta Editora.
- Pratas, Sérgio (2013), "Transparência do Estado", *Administração Aberta*, Lisboa, INA Editora.
- Ramalho, Maria do Rosário Palma e Pedro Madeira de Brito (2004), "Contrato de trabalho na Administração Pública, Anotação à Lei n.º 23/2004, de 22 de junho", Coimbra, Almedina.
- Rocha, J.A. Oliveira (2009), "Gestão Pública e Modernização Administrativa", Oeiras, INA.
- Rosenbloom, David H. (1998), "Public Administration, understanding management, politics, and law in the public sector", 4.ª ed., New York, Mc Graw Hill.
- Rouban, Luc (2010), "Politização da Administração Pública", em B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.), *Administração Pública coletânea*, tradução Sonia Midori Yanamoto e Mirian Oliveira, São Paulo, Editora UNESP.
- Santos, J. Albano (2010), "Economia Política", Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Coleção de Manuais Pedagógicos.
- Soares, Luis Miguel Pereira (2008), "A Ética na Administração Pública", Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Sousa, Marcelo Rebelo de (1994), "O concurso público na formação do contrato administrativo", Lisboa, Lex Edições Jurídicas.
- Sousa, Marcelo Rebelo de e André Salgado Matos (2004), *Direito Administrativo Geral – Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 5.ª ed., Lisboa, D. Quixote.
- Tavares, Luís Valadares, Helena Rato e Orlando Martins (2006), "Avaliação Prospectiva de Competências para Quadros e Dirigentes da Administração Pública Portuguesa", Oeiras, INA.
- Thompson, James R. (2010), "Relação e Parceria Trabalho – Gestão: elas foram reinventadas", em B. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.), *Administração Pública coletânea*, tradução Sonia Midori Yanamoto e Mirian Oliveira, São Paulo, Editora UNESP.
- Vergara, Rodolfo (2005), "La transparência como problema", *Cuadernos de transparência* (online), consultado em 12-06-2016. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2005%20B.pdf>
- Weber, Max (1971), "Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal", em Edmundo Campos (org), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.

ANEXO

Curriculum Vitae

Informação pessoal

Nome **Vítor Hugo Miranda Faria**

Correio eletrónico vhugofaria@gmail.com

Nacionalidade Portuguesa

Data de nascimento 24/04/1986

Sexo Masculino

Experiência profissional

Datas Desde junho de 2015

Função ou cargo ocupado Inspetor – Inspeção-Geral de Finanças

Principais atividades e responsabilidades Prestar apoio técnico especializado no âmbito das atribuições da Inspeção-Geral de Finanças;

Auditar entidades abrangidas pelos centros de competências de controlo financeiro empresarial e controlo financeiro público, em consonância com a estrutura matricial da Inspeção-Geral de Finanças

Nome e morada do empregador Inspeção-Geral de Finanças
R. Angelina Vidal 41, 1199-005 Lisboa

Datas De julho de 2012 a junho de 2015

Função ou cargo ocupado Técnico Superior (Jurista)

Principais atividades e responsabilidades Elaborar pareceres técnicos e estudos nos diferentes domínios da gestão dos recursos humanos do setor público e apoiar na elaboração de diplomas legais;

Integrar o júri e acompanhar diversos procedimentos concursais para recrutamento de trabalhadores para o mapa de pessoal dos serviços periféricos externos do MNE;

Prestar apoio jurídico no âmbito das negociações e acordos celebrados com o Sindicato dos trabalhadores consulares;

Nome e morada do empregador Ministério dos Negócios Estrangeiros – Secretaria-Geral - Departamento Geral de Administração
Largo do Rilvas, 1399-030 Lisboa

Data De março de 2013 a maio de 2015

Função ou cargo ocupado Formador convidado no Instituto Diplomático

Principais atividades e responsabilidades Preparar e ministrar sessões de formação presenciais e *e-learning* no âmbito das matérias jurídicas relativas aos recursos humanos do Ministério dos Negócios Estrangeiros;

Nome e morada do empregador Ministério dos Negócios Estrangeiros – Instituto Diplomático
Largo do Rilvas, 1399-030 Lisboa

Datas De setembro de 2008 até dezembro de 2013

Função ou cargo ocupado Advogado Estagiário e Advogado (atualmente com inscrição suspensa)

Principais atividades e responsabilidades Assessoria e consultoria jurídica;
Preparar e elaborar peças processuais e diligências em tribunal;

Nome e morada do empregador Horácio Barra Advogado
Rua Fernando Magalhães - Barcelos

Datas De julho de 2010 até junho de 2011

Função ou cargo ocupado Jurista Estagiário

Principais atividades e responsabilidades Apreciação de reclamações gratuitas e a elaboração de pareceres relativos a matérias de IRC, IRS, IVA, IMI, IMT, RGIT, benefícios fiscais, fixação de coimas e matérias conexas;

Nome e morada do empregador Direção-Geral de Impostos - Direção de Finanças do Porto - Divisão da Justiça Administrativa e Contenciosa

Educação e formação

Datas De outubro de 2011 a julho de 2012

Designação da qualificação atribuída Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP)

Principais disciplinas/competências profissionais Conhecimentos e competências em várias áreas da administração e gestão pública: Economia e Finanças Públicas, Contabilidade Pública, Políticas Públicas, Gestão Estratégica, Liderança, entre outras.

Nome e tipo da organização de ensino ou formação Instituto Nacional de Administração (INA)

Datas	De outubro de 2008 a julho de 2009
Designação da qualificação atribuída	Componente curricular do Mestrado em Direito dos Contratos e das Empresas
Principais disciplinas/competências profissionais	Direito das Empresas, Direito Fiscal, Direito da Concorrência, Direito Bancário, Direito dos Contratos, entre outras.
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Escola de Direito da Universidade do Minho
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	Especialização

Datas	De outubro de 2004 até julho de 2008
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Direito
Nome e tipo da organização de ensino ou formação	Faculdade de Direito da Universidade Lusíada do Porto
Nível segundo a classificação nacional ou internacional	Licenciatura

Aptidões e competências pessoais

Primeira língua **Português**

Outras línguas

	Compreensão		Conversaço		Escrita		Compreensão		Conversaço	
	Compreensão oral		Leitura		Interaço oral		Produço oral			
Inglês	B 2	Utilizador intermédico	B 2	Utilizador intermédico	B 1	Utilizador intermédico	B 1	Utilizador intermédico	B 1	Utilizador intermédico
Francês	A 2	Utilizador elementar	A 2	Utilizador elementar	A 2	Utilizador elementar	A 2	Utilizador elementar	A 2	Utilizador elementar
Espanhol	B 2	Utilizador intermédico	B 2	Utilizador intermédico	B 1	Utilizador intermédico	B 1	Utilizador intermédico	B 1	Utilizador intermédico

Nível do Quadro Europeu Comum de Referência (CECR)